

UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL - FACULTÉ DE DROIT

**Le statut juridique
de l'Eglise réformée évangélique
du canton de Neuchâtel**

THÈSE

**présentée à la Faculté de Droit de l'Université de Neuchâtel
pour l'obtention du grade de Docteur en Droit
par**

ALAIN BERTHOUD

COLOMBIER — IMPRIMERIE GESSLER & CIE

1955



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41555008_0008

**Le statut juridique
de l'Eglise réformée évangélique
du canton de Neuchâtel**

UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL - FACULTÉ DE DROIT

**Le statut juridique
de l'Eglise réformée évangélique
du canton de Neuchâtel**

THÈSE

**présentée à la Faculté de Droit de l'Université de Neuchâtel
pour l'obtention du grade de Docteur en droit**

par

ALAIN BERTHOUD

COLOMBIER — IMPRIMERIE GESSLER & CIE

1955



Le Conseil de la Faculté de droit de l'Université de Neuchâtel autorise la publication de la thèse de Monsieur Alain Berthoud, intitulée : Le statut juridique de l'Eglise réformée évangélique du canton de Neuchâtel.

Il ne donne ni approbation, ni improbation aux opinions émises, ces opinions devant être considérées comme propres à l'auteur.

Neuchâtel, le 6 mai 1955.

Le Doyen de la Faculté de droit :
Frédéric SCHEURER.

INTRODUCTION

Dès la Réformation et durant plusieurs siècles, la destinée de l'Eglise réformée neuchâteloise fut différente de celle des Eglises protestantes des autres cantons.

En 1530, Jeanne de Hochberg, comtesse de Neuchâtel, catholique, vivait à Paris. « Son représentant dans le comté, le gouverneur Georges de Rive, se garde de prendre officiellement parti contre les vues de Farel. Ce dernier remet le soin de l'Eglise aux pasteurs. L'autorité générale et lointaine du prince était maintenue conformément aux chartes; le Conseil d'Etat et les quatre bourgeoisies réglant les affaires civiles, c'est à la Vénérable Classe qu'incombe le souci du spirituel. Elle est à ce titre reconnue comme l'un des corps de l'Etat. La Vénérable Classe imposera à l'Eglise... un régime clérical autoritaire: clérical en ce sens que seuls les ecclésiastiques affronteront les honneurs et les responsabilités du pouvoir. La Vénérable Classe surveille seule les études de théologie, seule elle examine et consacre les nouveaux ministres; elle leur désigne, seule, leur paroisse et procède souverainement aux changements de paroisses. La consultation de ces dernières, en tout état de cause, est à bien plaire. » ¹⁾ ²⁾

¹⁾ Maurice Neeser, p. 12.

²⁾ On connaît la réponse des Bourgeois à l'intention de Georges de Rive: « Dites au gouverneur que pour le fait de Dieu et concernant les âmes, il n'a rien à nous commander. » Cette fière répartie peut servir de

Cette autonomie de l'Eglise réformée évangélique neuchâteloise est à signaler. Car, que ce fût en Allemagne ou dans les cantons suisses ralliés à la Réforme, le gouvernement civil exerça sur l'Eglise une part du pouvoir qui avait été celui des Evêques. ¹⁾

La Vénérable Classe s'est toujours employée à conserver son pouvoir. Au XVIIe siècle, elle devient, à côté des bourgeoisies, un des corps de l'Etat. Le premier des articles généraux signé en 1707 par le nouveau prince, le roi de Prusse, de confession réformée, portait encore reconnaissance solennelle du droit de la Classe d'élire, suspendre, déposer et changer les ministres.

Mais, au XIXe siècle, la Classe manifesta à plus d'une reprise son attachement envers le roi, le gouverneur et le gouvernement paternel de la principauté. Lors des événements de 1848, elle subordonna la religion à la politique, « les devoirs religieux aux devoirs royalistes ». ²⁾

La révolution du 1er mars 1848 entraîna l'adoption d'une Constitution républicaine. Ce fut la main-mise de l'Etat sur toutes les organisations traditionnelles, y compris l'Eglise. Les députés à la Constituante reprochaient à la Compagnie des pasteurs son hostilité permanente à l'élan républicain neuchâtelois. Les pouvoirs de la Vénérable Classe furent purement et simplement supprimés.

Par la loi du 29 novembre 1848, les paroisses reçoivent le droit d'élire leur pasteur ainsi que les membres du synode. Ce dernier est composé de laïques et d'ecclésiastiques et il se

définition des rapports entre l'Eglise et l'Etat au pays de Neuchâtel jusqu'en 1848. (Cf. Edmond Berthoud, op. cit., p. 6. - Louis Junod, « Vie de Farel », Neuchâtel, 1865, p. 98; « Guillaume Farel, 1489-1565 », Biographie publiée à l'occasion du quatrième centenaire de la Réformation en terre neuchâteloise, Neuchâtel, 1930. - « La Réforme en terre neuchâteloise, 1530-1930 », par Marc Du Pasquier et Henri Parel, La Chaux-de-Fonds, 1930.)

¹⁾ Ce qui ne veut certes pas dire que la puissante pression de Berne ne fut pas une des causes de la Réforme (Bauer, p. 64) et que, par la suite, l'influence de Bullinger, le célèbre antistes zurichois, ne se fit pas sentir à Neuchâtel (Bouvier, p. 94 à 105) autant qu'à Genève même.

²⁾ Piaget, p. 34 et 35.

trouve chargé de la direction spirituelle de l'Eglise. L'administration de celle-ci est régie par une loi élaborée par le Grand Conseil et qui attribue au Conseil d'Etat, en particulier, le droit de convoquer le synode, de sanctionner les règlements rédigés par le synode, de statuer en dernière instance sur la suspension et la déposition d'ecclésiastiques.

« Entre l'adoption de la Constitution et le vote de la loi ecclésiastique, les pasteurs, saisis du projet préparé par le Conseil d'Etat, se préoccupèrent... de prévoir un statut qui conservât à l'Eglise la liberté de se gouverner elle-même et la préservât du grave danger d'être à la merci des fluctuations de la politique. » ¹⁾

En dépit de ces efforts, la loi fut adoptée. Une semaine plus tard, la Classe se réunit en séance solennelle, sous la présidence du doyen James Du Pasquier. « Elle délibéra longuement et finit par laisser à chacun de ses membres la liberté d'agir personnellement, selon sa conscience, en ne considérant que l'intérêt de l'Eglise et du pays. Elle consentait en fait à sa dissolution. Elle se résignait au régime nouveau puisque la prédication de l'Evangile paraissait hors d'atteinte. » ²⁾

L'Eglise réformée « officielle » était revêtue d'un statut qui a dans ses très grandes lignes subsisté pendant près d'un siècle. La scission de 1873 ³⁾ aboutissant à la fondation de l'Eglise évangélique indépendante de l'Etat n'en altéra guère les caractéristiques. Mais, en 1942, grâce à sa fusion avec l'Eglise indépendante, elle prit un caractère nouveau et, en évitant toute outrance et sans se renier elle-même, renouait avec la tradition d'avant 1848.

La forme actuelle de l'Eglise réformée neuchâteloise, ses rapports avec l'Etat, sa vie interne, nous ont paru mériter cette étude.

Notre thèse comporte trois parties. Dans la première, nous faisons l'historique de la fusion de l'Eglise nationale et de l'Eglise indépendante, aux fins de montrer comment on

¹⁾ Marc Du Pasquier, « L'Eglise réformée », p. 43.

²⁾ Marc Du Pasquier, « L'Eglise réformée », p. 47.

³⁾ Cf. p. 14.

est parvenu à la solution originale à laquelle nous venons de faire allusion. La seconde est consacrée à l'étude des rapports entre l'Eglise neuchâteloise ¹⁾ et l'Etat de Neuchâtel, puisque c'est avant tout le règlement de ces rapports qui fait la nouveauté du statut de l'Eglise neuchâteloise. Enfin, la troisième partie a trait à l'organisation interne de l'Eglise neuchâteloise, qui, en raison même de la situation particulière de celle-ci à l'égard de l'Etat, diffère dans une large mesure de l'organisation des autres Eglises protestantes de Suisse.

¹⁾ Toutes les fois que nous parlerons de l'Eglise neuchâteloise, il faudra entendre l'Eglise réformée évangélique du canton de Neuchâtel.

TITRE I
Elaboration du statut
de l'Eglise réformée évangélique
du canton de Neuchâtel

CHAPITRE PREMIER

EVENEMENTS RELATIFS A L'EGLISE NEUCHATELOISE
JUSQU'EN 1932

Ce chapitre et le suivant ont pour but de présenter les deux Eglises protestantes neuchâtelaises qui existaient avant 1942 : l'Eglise nationale et l'Eglise indépendante, qui fusionnèrent pour former l'actuelle « Eglise réformée évangélique du canton de Neuchâtel ». Il suffira ici de rappeler les faits saillants de leur histoire. ¹⁾

Au cours de cette étude, nous aurons fréquemment à mentionner les membres de l'Eglise indépendante et les membres de l'Eglise nationale. On nous permettra de les désigner laco-
niquement, selon l'habitude prise en terre neuchâtelaise, par les termes « indépendants » et « nationaux ». ²⁾

¹⁾ Des renseignements plus détaillés se trouvent en particulier dans les ouvrages suivants : **Edmond Berthoud**, « Des rapports de droit entre l'Eglise et l'Etat dans le canton de Neuchâtel », Neuchâtel, 1895. - **Charles Monvert**, « Histoire de la fondation de l'Eglise évangélique neuchâtelaise indépendante de l'Etat », Neuchâtel, 1898. - **Marc Du Pasquier**, « L'Eglise réformée dans le pays de Neuchâtel », Neuchâtel, 1948 (collection publiée à l'occasion du centenaire de la République, fascicule « Vie religieuse », p. 39 à 96).

²⁾ Pour suivre l'évolution des tendances qui aboutirent à la fusion des deux Eglises, les Bulletins du synode indépendant nous furent précieux, d'autant plus que les procès-verbaux du synode de l'Eglise nationale ne sont pas encore à la disposition du public.

SECTION 1. — LOI ECCLESIASTIQUE DE 1873 ET FONDATION DE L'EGLISE INDEPENDANTE

En 1858, une assemblée constituante est chargée de reviser la Constitution cantonale. La question de la séparation éventuelle de l'Eglise et de l'Etat est posée, mais les propositions faites dans ce sens sont repoussées. ¹⁾ Dès l'apparition du libéralisme théologique, le problème devient aigu et le nombre des partisans de la séparation augmente. Ferdinand Buisson, professeur de philosophie, dans des conférences très courues, attaque la doctrine évangélique et déplore que l'Etat soutienne de ses deniers une Eglise où une seule tendance se trouve représentée. Du côté « orthodoxe » s'élèvent les voix de Frédéric Godet et Félix Bovet, qui ripostent vivement. Cependant, le mouvement séparatiste s'étend. Une pétition réclame la suppression du budget des cultes, ce qui équivaut à la séparation de l'Eglise et de l'Etat. Dans sa séance du 25 juin 1869, le Grand Conseil, après une longue discussion, renvoie toute la question à l'examen du Conseil d'Etat. ²⁾

Le synode étudie aussi le problème. Il entend un rapport d'une commission spéciale concluant à la séparation, mais refuse de prendre une décision de principe.

Pendant de longs mois, le problème de la séparation et de la destination des biens d'Eglise occupe une commission du Grand Conseil, qui ne parvient pas à présenter des propositions formelles. Pourtant, en séance plénière du Grand Conseil, la motion d'un député visant à satisfaire le principe de l'égalité en autorisant la minorité libérale à installer ses pasteurs dans l'Eglise est adoptée, à une voix de majorité, le 19 décembre 1872. ³⁾

Cette décision prise, le conseiller d'Etat Numa Droz prépare le projet d'une nouvelle loi ecclésiastique. D'emblée, le synode fait remarquer combien il serait dangereux de laisser pénétrer des croyances contradictoires dans l'Eglise et propose

¹⁾ Edmond Berthoud, *op. cit.*, p. 106.

²⁾ Bul. of. Gr. Conseil, séance du 25 juin 1869, p. 205.

³⁾ Bul. of. Gr. Conseil, séance du 19 décembre 1872, p. 666.

la création de paroisses « libérales » distinctes, admises à participer aux revenus des biens ecclésiastiques. Mais, le 17 mars 1873, le Conseil d'Etat présente des solutions diamétralement opposées à celles du synode : ¹⁾ « Tout citoyen est *ipso facto* électeur ecclésiastique; on est membre de l'Eglise *par le fait de sa naissance*. La liberté de conscience et de croyance, tant des ecclésiastiques que des membres de l'Eglise, est illimitée. Les décisions doctrinales du synode ne sont obligatoires ni pour les paroisses, ni pour les pasteurs. » ²⁾

En dépit de manifestes pressants, le Grand Conseil adopte le projet du Conseil d'Etat par 47 voix contre 40. ³⁾ (Cette loi est communément appelée du nom de son auteur principal, « loi Numa Droz ».)

Une pétition de 10.000 électeurs ⁴⁾ demande que le peuple soit appelé à se prononcer sur la nouvelle organisation. Elle se fonde sur le 3^e alinéa de l'article 71 de la Constitution : « Tout changement aux bases fondamentales de l'organisation ecclésiastique actuelle sera soumis à la ratification du peuple. » Le Grand Conseil, estimant que l'article 71, alinéa 3, vise uniquement le cas d'une séparation entre l'Eglise et l'Etat, refuse de faire droit aux pétitionnaires. ⁵⁾

Une nouvelle pétition demandant la revision de l'article 71 dans le sens d'une séparation de l'Eglise et de l'Etat pouvait encore éviter la mise en vigueur de la loi. Les signatures nécessaires sont recueillies en quelques jours, et le Grand Conseil, en même temps qu'il fixe la date des votations, prend un décret suspendant l'exécution de la loi ecclésiastique. ⁶⁾

Pendant les semaines qui précèdent le vote, une activité politique et religieuse intense est déployée dans toutes les classes de la population et la lutte s'avère âpre et douloureuse.

¹⁾ Bul. of. Gr. Conseil, rapport du Conseil d'Etat du 17 mars 1873, p. 689 à 720.

²⁾ Edmond Berthoud, op. cit., p. 116.

³⁾ Bul. of. Gr. Conseil, séance du 20 mai 1873, p. 74.

⁴⁾ Le referendum ne fut introduit dans le canton qu'en 1879.

⁵⁾ Bul. of. Gr. Conseil, séance du 21 mai 1873, p. 122.

⁶⁾ Bull. of. Gr. Conseil, séance du 18 juin 1873, p. 197.

Le 16 septembre, le Conseil d'Etat fait rapport sur le résultat des votations : la séparation est refusée par 6.883 « non » contre 6.867 « oui ». Aussitôt, le Grand Conseil rapporte le décret qu'il avait pris quelques semaines auparavant. ¹⁾ En effet, le peuple avait confirmé par son vote la loi Numa Droz.

Celle-ci repose sur deux principes essentiels : elle identifie la qualité de citoyen-électeur à celle de membre de l'Eglise; elle ne distingue pas entre la liberté de conscience absolue dans l'Etat ou dans l'Eglise. En outre, elle institue la réélection obligatoire des pasteurs, attribue au Conseil d'Etat le droit de suspendre et de révoquer les ecclésiastiques et celui de nommer les professeurs de la Faculté de théologie.

Vingt-sept parmi les 47 pasteurs en charge refusent de reconnaître ces principes et donnent leur démission, et dix-huit des 32 députés au synode s'unissent, le 3 novembre 1873, pour coopérer à la fondation d'une Eglise évangélique neuchâteloise indépendante de l'Etat.

Pour faire partie de l'Eglise indépendante, il faut un acte d'adhésion et les pasteurs ont l'obligation de reconnaître la confession de foi de cette Eglise.

Force nous est de passer rapidement sur ces événements, mais il faut relever combien ils ont déchiré les consciences. Si l'Eglise entière avait critiqué le projet Numa Droz tant qu'il était en gestation, elle s'est trouvée divisée lorsqu'il s'agit de prendre parti à l'égard de la loi en vigueur. Les uns ne veulent pas rompre avec l'organisation officielle qui, somme toute, leur laisse toute liberté d'annoncer l'Evangile. Les autres ne retrouvent plus l'autonomie qui avait toujours été celle de l'Eglise neuchâteloise et qu'ils considèrent comme essentielle; c'est pourquoi ils se résolvent, souvent après un temps de cruelle indécision, à quitter cette Eglise. Dans de nombreuses paroisses, ce sont les fidèles qui, par leur enthousiasme pour la cause d'une Eglise libre, ont raison des scrupules de leurs bergers et les décident à joindre l'Eglise indépendante.

De la part des indépendants, il y avait de l'audace à fonder une Eglise séparée, dotée de sa propre Faculté de théologie;

¹⁾ Bul. of. Gr. Conseil, séance du 16 septembre 1873, p. 336.

au point de vue financier, ils se lançaient dans l'inconnu, puisqu'ils ne pouvaient compter que sur des dons volontaires et des legs; par leur décision, ils amenaient une scission dans l'Eglise, le pays, les familles. L'Eglise nationale se trouvait également désemparée par le schisme qui la privait de près de la moitié de ses membres.

Cependant, par la suite, les deux Facultés de théologie forment de nouveaux pasteurs qui viennent occuper les postes vacants, et le sérieux avec lequel les responsables des deux Eglises envisagent leurs tâches permet à ces deux institutions de surmonter les difficultés et de s'établir durablement, dans le respect de tous.

SECTION 2. — INITIATIVE CONSTITUTIONNELLE DE 1907, EN VUE D'UNE SEPARATION DE L'EGLISE ET DE L'ETAT

Si, quelques années plus tard, l'Eglise indépendante vit dans la paisible assurance de sa mission, il n'en est pas de même de l'Eglise nationale.

On a l'occasion de constater les dangers d'une trop grande liberté laissée aux pasteurs dans l'exercice de leur ministère. A Fleurier, des difficultés se produisent en 1900. Les nationaux désertent leur Eglise pour participer aux cultes indépendants. ¹⁾

En 1906, l'Eglise nationale se trouve à nouveau ébranlée par le problème des rapports entre l'Eglise et l'Etat. En France, la loi du 9 décembre 1905 avait séparé les Eglises de l'Etat. Quelques mois plus tard, dans les cités de Suisse romande, les libres-penseurs patronnent de brillantes conférences combattant « le système injuste et périmé du nationalisme ecclésiastique ». ²⁾ Dans le canton, une initiative populaire réclamant la séparation entre l'Eglise et l'Etat aboutit. ³⁾ C'est alors le branle-bas chez les orateurs et les publicistes. Tandis que Phi-

¹⁾ Bulletin du synode consacré au 50e anniversaire de l'Eglise évangélique indépendante de l'Etat, Neuchâtel, 1923, p. 25.

²⁾ Cité par Marc Du Pasquier, « L'Eglise réformée », p. 77.

³⁾ Bul. of. Gr. Conseil, séance du 27 novembre 1906, p. 353.

lippe Godet, dans des articles brûlants, prône la séparation, le professeur F.-H. Mentha soutient le principe de l'Eglise nationale et prononce une conférence restée célèbre : « La Noblesse de l'Etat ». ¹⁾ Il s'inquiète que l'Etat, éloigné de l'Eglise, puisse devenir « je ne sais quelle indivision en proie aux convoitises déchaînées, sous le regard d'une Raison muette et impassible ». ²⁾ Au Grand Conseil, certains membres de l'Eglise indépendante, comme Otto de Dardel, ou le bouillant député socialiste Charles Naine ou même Eugène Bonhôte, qui appartient à l'Eglise nationale, appuient vigoureusement le projet de séparation. ³⁾

Le vote se déroule les 19 et 20 janvier 1907. La séparation de l'Eglise et de l'Etat est refusée par une majorité de 7.000 voix. ⁴⁾

Cependant, l'Eglise nationale sent que l'étroitesse de ses liens avec l'Etat, spécialement au point de vue financier, ne peut pas être maintenue. Mais personne n'imagine encore qu'elle se rapprochera de l'Eglise indépendante.

SECTION 3. — NOUVEAUX PROJETS D'UNE REVISION DE LA LOI ECCLESIASTIQUE ET PREMIERS EFFORTS EN VUE D'UNE FUSION, ENTRE 1913 ET 1919

a) Nouveaux projets de revision de la loi ecclésiastique.

L'existence d'une forte minorité favorable à la séparation de l'Eglise et de l'Etat conduit le synode de l'Eglise nationale à instituer une commission de revision de la loi ecclésiastique. ⁵⁾ Cette commission, dite « des XXI », présente, en

¹⁾ Neuchâtel, 1907.

²⁾ Op. cit., p. 35.

³⁾ Bul. of. Gr. Conseil, séance du 27 novembre 1906, p. 357 ss.

⁴⁾ Bul. of. Gr. Conseil, rapport du Conseil d'Etat du 12 février 1907, p. 606.

⁵⁾ Procès-verbaux manuscrits de la société des pasteurs nationaux du canton de Neuchâtel, séance du 25 juin 1913, p. 68.

septembre 1913, un projet de loi qui suscite peu d'enthousiasme et est bientôt abandonné.

Cependant, au début de 1918, la commission sent la nécessité de se remettre à l'ouvrage. Le conseiller d'Etat Quartier-la-Tente, désireux de calmer l'impatience de quelques députés combattant le budget des cultes, prie d'ailleurs l'Eglise d'étudier sérieusement le problème. ¹⁾ Cette fois, les commissaires ne cherchent pas tant à créer une loi de toutes pièces qu'à formuler, dans un avant-projet, les principes qui devraient présider à la revision. Un rapport présenté au synode national rend compte d'une consultation faite au sein de l'Eglise. Il dévoile le fléchissement de l'opinion vers une séparation et laisse percer l'angoisse de s'y voir contraint par une votation populaire hostile à l'Eglise. ²⁾ En effet, les interventions socialistes, appuyées par certains députés « indépendants », demandant la séparation, deviennent plus fréquentes.

Notons que cet avant-projet se réfère déjà aux articles 60 et suivants du Code civil suisse et propose de considérer comme membres « tous les protestants du canton qui n'ont pas déclaré sortir de l'Eglise ».

b) Rencontre de La Sauge.

C'est alors qu'un groupe de chrétiens appartenant aux deux Eglises convoque une quarantaine de personnes à La Sauge sur Champbren, le 20 novembre 1918. Le but de la rencontre est de « chercher à reconstituer sur des bases nouvelles l'ancienne Eglise neuchâteloise ». Les exposés présentés ce jour-là ont été imprimés dans une petite brochure « Est-ce possible ? » ³⁾

¹⁾ Rapport présenté au synode de l'Eglise nationale au nom de la commission de revision de la loi ecclésiastique, le 13 juin 1918, par **Albert Lequin**, pasteur.

²⁾ Rapport sur la consultation des paroisses concernant la revision de la loi ecclésiastique, lu au synode de l'Eglise nationale, le 13 février 1919, par **Albert Lequin**, pasteur.

³⁾ La Chaux-de-Fonds, 1918.

La lecture de cet opusculé montre que les événements du moment, notamment la guerre à nos frontières, accentuent le besoin d'union des deux Eglises. L'étude par l'Eglise nationale d'un projet de loi supprimant le budget des cultes favorise également un rapprochement. Le désir d'entente éclate à chaque page, mais les différentes mentalités percent aussi. Le « national » apparaît très pratique, concret; l'« indépendant », dogmatique, attaché aux principes. Un premier pont est lancé, mais il est fragile.

Quelques jours plus tard, les initiateurs du dialogue de La Sauge informent les deux synodes qu'ils entendent poursuivre leur activité dans les paroisses. Mais l'Eglise indépendante propose de laisser libre champ aux autorités officielles qui pourraient être constituées à cet effet par les deux Eglises et recommande la prudence. ¹⁾

c) Rencontre du 11 avril 1919.

En mars 1919, la commission synodale indépendante prend connaissance d'une lettre de la commission d'étude de la question ecclésiastique, nommée par l'Eglise nationale. On lui propose une entrevue; elle désigne immédiatement ses délégués et précise leur mandat en proposant les conditions auxquelles un rapprochement lui paraît avoir chance de succès :

- « Admission du principe d'une confession de foi.
- » Admission du principe de libre adhésion pour devenir membre de l'Eglise.
- » Faculté de théologie dépendante de l'Eglise qui en nommerait les professeurs.
- » Quant à la question financière, vœu que l'Eglise nationale se rende compte qu'elle devra pourvoir aux dépenses que lui imposera la séparation d'avec l'Etat. » ²⁾

La rencontre a lieu le 11 avril 1919, dans la « salle des pasteurs », à Neuchâtel. Les délégués constatent que, si la grande majorité nationale désire sortir du *statu quo*, il n'en

¹⁾ 47e Bulletin du synode indépendant (Bul. syn. ind.), rapport de la commission synodale du 17 juin 1919, p. 56.

²⁾ 47e Bul. syn. ind., séance du 17 juin 1919, p. 57.

est pas de même des indépendants. D'aucuns pensent plus à une fédération qu'à une fusion. Concernant la confession de foi, les nationaux reconnaissent son utilité, mais veulent des formules assez larges pour que chacun puisse s'y rallier. Faute de temps, le problème de la Faculté de théologie et celui du statut financier ne sont même pas abordés, pas plus que celui de la séparation de l'Eglise et de l'Etat.

Les indépendants ne sont guère satisfaits du résultat de la rencontre et se plaignent que la question ecclésiastique ne leur ait pas été présentée dans toute sa complexité. Il paraissait s'agir d'une affaire de sentiments et il eût alors paru « presque désobligeant d'avoir l'air d'accumuler les obstacles ». ¹⁾ Plusieurs préféreraient voir l'Eglise nationale se séparer de l'Etat avant de rechercher la fusion. Les paroisses semblent s'intéresser au projet plus par obéissance que par enthousiasme. Cependant, le synode décide à l'unanimité, moins quelques abstentions, de continuer les pourparlers avec l'Eglise nationale. ²⁾

Dans un article publié dans la *Revue de théologie et de philosophie*, ³⁾ M. Pierre Bovet cherche l'origine de ce mouvement d'union. Il écarte l'opinion des sceptiques qui ne reconnaissent, dans les efforts en vue d'une fusion, que l'influence des cultes en commun imposés pendant deux hivers par la pénurie de combustible !

Un des agents les plus importants du rapprochement serait, selon lui, les Unions chrétiennes et les Associations chrétiennes d'étudiants. Leurs camps, cours, conférences, mettaient surtout l'accent sur l'évangélisation et les tâches sociales, laissant en arrière les questions ecclésiastiques ou dogmatiques. Une autre raison serait l'influence des Missions en terre païenne. Enfin, M. Bovet ne néglige pas les besoins civiques de l'heure : « C'est le moment où tout ce qui peut s'unir a le devoir de le faire ».

¹⁾ 47e Bul. syn. ind., séance du 17 juin 1919, p. 60.

²⁾ 47e Bul. syn. ind., séance du 17 juin 1919, p. 96.

³⁾ Mai 1919, feuille volante intitulée « Miscellanées ».

Dans ses développements, l'auteur remarque que, dans l'Eglise indépendante, les esprits sont assez hésitants. Ils ne peuvent s'empêcher d'être saisis de mélancolie devant la possibilité d'une fusion qui, pour eux, représente surtout la fin de leur communauté. Le sacrifice est grand et ils ne voudraient pas le consentir pour une union factice. Pour les nationaux, la situation est plus claire : le statut actuel ne peut durer. Ils envisagent la nouvelle Eglise sous la forme d'une association et admettent que la constitution contienne l'expression « d'un même sentiment pour le chef de l'Eglise ».

Disposés à des concessions, persévérants, les nationaux maintiennent leur volonté de s'entendre avec l'Eglise indépendante.

SECTION IV. — COMMISSION DES XVIII

a) Ses travaux

Le synode indépendant, lors de sa session de juin 1919, avait, nous l'avons vu, accepté de poursuivre les pourparlers avec l'Eglise nationale. Le 12 septembre de la même année, neuf membres de la commission synodale de l'Eglise indépendante et neuf délégués de l'Eglise nationale se réunissent à Neuchâtel. Les représentants des deux Eglises forment la commission dite « des XVIII » et travaillent assidûment. Des sous-commissions sont chargées de présenter des propositions sur quatre objets : confession de foi, condition d'entrée dans l'Eglise, finances et Faculté de théologie. Remarquons que « les rapports avec l'Etat » ne sont pas mis ouvertement en discussion.

En février 1921, cette commission des XVIII envoie un rapport et un avant-projet aux deux synodes. ¹⁾ Sous le titre « l'Eglise et ses membres », elle déclare vouloir maintenir le principe multitudiniste, mais pose trois conditions à la qualité de membre-électeur : avoir été baptisé, avoir été admis à la

¹⁾ Rapport de la commission des XVIII au bureau du synode de l'Eglise nationale et à la commission synodale de l'Eglise indépendante, Neuchâtel, 1921.

Sainte-Cène, adhérer à la constitution. L'adhésion peut intervenir par écrit ou par communication verbale aux organes de l'Eglise, ou encore par le paiement d'une contribution annuelle. Dans le domaine financier, la commission constate qu'il n'y a point d'obstacle majeur au rapprochement des deux Eglises. Les délégués indépendants concèdent que les dons volontaires seraient insuffisants et ils admettent le principe d'une contribution « conventionnelle », c'est-à-dire adoptée d'un commun accord entre l'Eglise et ses membres, qui serait calculée sur la base du mandat d'impôt cantonal. (Notons que le synode indépendant n'approuvait pas unanimement cette suggestion.) A propos de la Faculté de théologie, le rapport ne cache pas qu'il fut difficile de s'entendre. Le projet, accepté finalement par la commission, rattache la Faculté à l'Université et fait dépendre du Conseil d'Etat la nomination des professeurs proposés par le synode.

Cet avant-projet est voté à l'unanimité par le synode de l'Eglise nationale. ¹⁾

b) Réaction de l'Eglise indépendante.

Quelle sera l'attitude du synode indépendant ? Lors de sa séance, en avril 1921, la commission synodale lui fait part des résultats des pourparlers. ²⁾ Le rapporteur note que, dès le début, la séparation entre la nouvelle Eglise et l'Etat était sous-entendue, ce qui est à l'honneur des nationaux. Passant à l'étude des quatre points de discussion, il estime que c'est sur les conditions d'entrée dans l'Eglise que les divergences étaient les plus sensibles.

La possibilité de l'adhésion orale et surtout de l'adhésion par le paiement d'une contribution annuelle ne cadrerait guère avec les principes de l'Eglise indépendante. Pour défendre le projet, le rapporteur invoque des arguments financiers : « Il y

¹⁾ Rapport présenté au synode de l'Eglise nationale sur le résultat des travaux de la commission des XVIII, le 29 mars 1921, par **Albert Lequin**, pasteur.

²⁾ 49e Bul. syn. ind., séance du 26 avril 1921, p. 274.

aura intérêt pour l'Eglise nouvelle à s'assurer dès le début le plus grand nombre possible de souscripteurs. » ¹⁾ Or, comme l'Eglise nationale n'a pas de registre de ses membres et que son établissement exigera un certain temps, l'on ne pourra attendre qu'il soit achevé pour organiser les contributions. Par simplification, on s'adressera à tout le monde, soit à tous les indépendants et nationaux.

A propos de la Faculté de théologie, l'auteur affirme qu'en présence des opinions contradictoires exprimées, la solution proposée représente l'unique issue acceptable.

Après lecture de ce rapport, une discussion s'engage, où les uns soulignent les concessions de l'Eglise nationale, et, les autres, celles des indépendants. Il est décidé enfin de procéder à une consultation préalable des paroisses.

En mai 1921, celles-ci sont priées de répondre à un questionnaire qui leur est envoyé. C'est alors que Philippe Godet lance sa brochure « Que faut-il penser du projet de fusion des Eglises ? » ²⁾ Farouchement opposé au projet, il relève avec intransigeance ses imperfections et insiste sur les oppositions qui séparent les deux Eglises. L'écrivain admet un rapprochement, mais nie la nécessité d'une fusion opérée au prix de tant de concessions. La création d'une Eglise unique entraînerait une diminution du nombre des cultes et, par là, une économie de chauffage; Godet est près d'en conclure malicieusement : « Cette question de fusion est avant tout une question de briquettes ! » ³⁾ Il ironise aussi sur « l'adhésion par chèque postal » et ridiculise ses contradicteurs en les accusant de prévoir une Eglise où l'on dira : « Je suis chrétien puisque je paie ma place. » ⁴⁾ Parmi d'autres brochures, une lettre ouverte d'un groupe de pasteurs et laïques indépendants s'insurge également contre le projet des XVIII.

Après ces polémiques, les paroisses font connaître leur avis. Nous ne pouvons faire mieux que citer ici M. Marc Du Pasquier :

¹⁾ Eodem loco, p. 286.

²⁾ Neuchâtel, 1921.

³⁾ Op. cit., p. 8.

⁴⁾ Op. cit., p. 17.

« Au début de décembre, la commission synodale prit connaissance du résultat de la « préconsultation ». Sur trois mille huit cent trente-six votes émis, une très faible minorité se prononçait en faveur du projet des XVIII, une forte minorité contre le dit projet, tandis que la majorité témoignait d'une opinion hésitante, réticente, hérissée de réserves. Il faut noter ici que soixante-treize pour cent des électeurs n'avait pas pris part aux assemblées de paroisses. C'était l'indice, soit d'un réel affaissement de l'Eglise indépendante qui, lors de sa fondation, ne comptait que des membres résolus et conscients, et qui, aujourd'hui, pour l'étude d'une question où son existence même était en jeu, n'arrivait plus à réunir que de très faibles effectifs, soit d'une neutralité de l'opinion mollement favorable à la fusion. Car il est constant que le Neuchâtelois met toujours moins d'ardeur à dire oui qu'à dire non. » ¹⁾

Le synode est convoqué en session spéciale, pour entendre le rapport de la commission synodale, dont il approuve les conclusions :

« I. Le synode constate que les pourparlers en vue de la constitution d'une nouvelle Eglise neuchâteloise ont échoué sur le terrain administratif.

» II. La consultation des paroisses a montré, d'autre part, l'existence dans l'Eglise indépendante du désir de travailler avec les chrétiens nationaux à l'établissement du règne de Dieu.

» III. Les paroisses indépendantes sont invitées à collaborer sur le terrain pratique et dans un esprit fraternel avec les paroisses nationales lorsque les circonstances locales le permettent.

» IV. Le synode propose au synode national la nomination d'une commission interecclésiastique chargée de maintenir le contact entre les deux Eglises, de délibérer sur toutes les questions qui réclameraient un accord de leurs autorités res-

¹⁾ « L'Eglise réformée », p. 85.

pectives et de favoriser leur rapprochement spirituel sur le terrain pratique. » ¹⁾

Ce refus indépendant cause une « amère déception » au sein de l'Eglise nationale. ²⁾ Aucune nouvelle commission n'est mise sur pied. L'Eglise nationale reprend ses tentatives de résoudre ses difficultés intérieures ³⁾ et, dès 1924, elle s'impose, vis-à-vis de l'Etat, une contribution volontaire allégeant annuellement le budget des cultes d'un montant de 100.000 francs.

SECTION 5. — APRES L'ECHEC DU PROJET DE FUSION

A la suite du résultat négatif de la « préconsultation » de l'Eglise indépendante, aucune nouvelle démarche n'est faite.

Pourtant, dès cette époque, des cultes en commun ont lieu. « ...Il ne s'est pas produit de tension entre les membres des deux Eglises. » ⁴⁾ Seules, à La Chaux-de-Fonds et à Auvier, quelques mésententes sont signalées, mais ces froissements locaux ne tirent pas à conséquence.

En 1930, afin de célébrer le 400^e anniversaire de la Réformation en terre neuchâteloise, les deux Eglises organisent des fêtes commémoratives auxquelles sont conviés des représentants officiels de l'Etat. Ces cérémonies revêtent un éclat et s'élèvent à un niveau qui font bien augurer de l'union des protestants neuchâtelois.

¹⁾ 50^e Bul. syn. ind., séance du 15 mars 1922, p. 432 et 442.

²⁾ Rapport concernant la question ecclésiastique, publié par le bureau du synode de l'Eglise nationale, Neuchâtel, 1923, p. 5.

³⁾ Procès-verbaux manuscrits de la société des pasteurs nationaux du canton de Neuchâtel, Vol. 1909-1932, séance du 30 juin 1922, p. 210.

⁴⁾ 51^e Bul. syn. ind., séance du 12 juin 1923, p. 44.

CHAPITRE II

LA FUSION

SECTION 1. — COMMISSION DES VI (1932-1934)

Malgré l'insuccès du projet des XVIII, le désir d'union subsiste dans tout le canton. De plus, les comptes de la République présentent, entre 1930 et 1935, un déficit régulier. Par souci d'économie, de nombreux députés reviennent sans cesse à la charge pour proposer au Grand Conseil la suppression du budget des cultes. Il est temps pour l'Eglise nationale de se séparer de l'Etat.

C'est le conseiller d'Etat Antoine Borel, chef du Département des cultes, qui, le premier, prend contact avec l'Eglise indépendante. En effet, depuis quelques années, pour beaucoup d'esprits, une séparation entre l'Eglise et l'Etat ne se conçoit pas sans une union des deux Eglises. Le 4 mars 1932, M. Borel rencontre le pasteur Hermann de Montmollin, président de la commission synodale indépendante, et lui pose, en son nom personnel, deux questions :

1. Une démarche auprès de l'Eglise indépendante, en vue d'un rapprochement avec l'Eglise nationale, serait-elle considérée comme inopportune et risquerait-elle de se heurter à une fin de non recevoir ?

2. En cas de réponse négative à cette première question, quelle procédure devrait être suivie ?

Peu de temps après, la commission synodale décide de s'intéresser aux propositions qui pourraient être faites, mais

elle précise que les deux « mobiles » qui l'inspireront seront Prudence et Charité. ¹⁾

Des conversations officieuses mettent alors en présence MM. Hermann de Montmollin, Maurice Clerc et Eugène Terrisse, du côté indépendant, et MM. Albert Lequin, Olivier Clottu et Marc Borel, du côté national. Il est d'emblée convenu que l'on ne tranchera pas le fond la question, que l'on se contentera de prendre contact et de chercher le terrain sur lequel un accord serait le plus facile à réaliser. Sur un point, les délégués partagent immédiatement le même sentiment : le Grand Conseil ne devrait pas prendre trop tôt une décision sur la motion déposée par M. le député Pellaton en faveur de la séparation de l'Eglise et de l'Etat. ²⁾ Les deux Eglises désirent éviter que la politique ne vienne compliquer leur dialogue; en même temps, elles ne voudraient pas se voir dépassées par les événements.

En marge de son activité principale, la commission dite « des VI » s'efforce de parvenir à quelques résultats pratiques. Elle organise un office cantonal de placement à Neuchâtel, soutient le camp de La Sagne, favorise l'échange de chaires entre pasteurs.

Le 6 juin 1933, le pasteur de Montmollin est à même de présenter un rapport sur l'activité de la commission des VI au synode de l'Eglise indépendante. ³⁾ Cette fois, le problème des rapports avec l'Etat est franchement discuté. Si les délégués indépendants maintiennent leur volonté d'autonomie complète et absolue, ils admettent qu'il serait néfaste de rompre tout lien avec les autorités civiles. Pour le surplus, le projet des XVIII sert de base de discussion. A propos de la confession de foi, aucun élément nouveau ne survient. Par contre, s'agissant de la nature de l'Eglise, les indépendants insistent pour qu'une distinction nette soit faite entre la qualité de citoyen et celle de membre de l'Eglise, étant entendu

¹⁾ 60e Bul. syn. ind., séance du 8 juin 1934, p. 149.

²⁾ 61e Bul. syn. ind., rapport de la commission synodale du 26 octobre 1932, p. 232.

³⁾ 61e Bul. syn. ind., rapport de la commission synodale, p. 319.

qu'il s'agirait d'une Eglise multitudiniste, telle que la prévoyait le projet de 1922. L'organisation financière ne donne pas lieu à d'amples débats.

Sur le statut de la Faculté de théologie, une certaine opposition se manifeste. Les uns revendiquent le rattachement de la Faculté à l'Université, les autres, la nomination des professeurs par l'autorité ecclésiastique. Inspirée par l'exemple genevois, la commission des VI élabore le projet suivant : D'une part, le Conseil d'Etat reconnaît la Faculté de théologie et ses professeurs comme faisant partie de l'Université. D'autre part, les professeurs sont nommés par l'autorité ecclésiastique.

Le rapporteur prie alors le synode de répondre à cette question : le rapprochement des deux Eglises, sur la base établie, est-il désirable ? Mais le synode refuse de se prononcer ; il se contente de donner son approbation au travail de la commission des VI et exprime sa confiance à la commission synodale pour la continuation des pourparlers. Ainsi, du côté indépendant, l'enthousiasme fait encore défaut : « on est sur l'expectative », on a peur « d'aller trop vite en besogne ».

Dans l'Eglise nationale, l'approbation des pourparlers est également entourée de réserves. ¹⁾

Nonobstant, ces pourparlers constituent un encouragement pour les partisans de la fusion, et le désir de s'unir s'en trouve accru. Les événements de 1873 n'empêchent pas la société des pasteurs (l'ensemble des pasteurs des deux Eglises) de se réunir et de consacrer une journée entière à la discussion de la question ecclésiastique, dans une atmosphère où « la fraternité n'a pas exclu la franchise ». Au Val-de-Ruz, de nombreux cultes communs ont lieu.

En mai 1934, des colloques groupant les autorités des deux Eglises sont organisés dans tous les districts. En dépit des nombreuses divergences d'opinion qui se manifestent à propos de certains points particuliers, le travail de la commission des VI est approuvé dans son ensemble, et l'on forme le vœu que les pourparlers continuent et revêtent à l'avenir

¹⁾ Rapport du syn. nat. sur sa gestion pendant les années 1931-1933, Neuchâtel, 1933, p. 23.

un caractère officiel. ¹⁾ Il reste toutefois entendu que les délégués recevront de leur Eglise un mandat impératif, en sorte que leur pouvoir de négocier sera nettement délimité.

SECTION 2. — LES PARTIES EN CAUSE ET LES DEUX TENDANCES

La commission des VI parvient à des résultats encourageants : chaque Eglise suit avec intérêt les efforts accomplis en vue de la fusion, s'abstient, dans la mesure du possible, de tout parti pris et va jusqu'à blâmer ceux de ses membres qui s'expriment en termes « un peu forts et pas assez mesurés. » ²⁾ On sent que chaque Eglise mettra désormais tout en œuvre pour aboutir à l'union. Celle-ci est cependant rendue difficile par le fait qu'il y a plus de deux intéressés à mettre d'accord et par l'existence de deux tendances opposées.

1) Les parties en cause.

L'Eglise indépendante, liée uniquement par sa propre constitution, est seule maîtresse de sa destinée.

Quant à l'Eglise nationale, elle dépend de l'Etat. (Son statut est régi par la fameuse loi Numa Droz, de 1873.) C'est dire qu'elle ne peut fusionner avec une autre Eglise sans l'accord de l'Etat.

De plus, l'article 71, al. 3, de la Constitution neuchâteloise accorde au peuple le droit de se prononcer sur tout changement aux bases fondamentales de l'organisation ecclésiastique. Par suite, l'Eglise nouvelle, unique, ne peut être créée sans l'approbation du projet de fusion par l'Eglise indépendante, l'Eglise nationale, le Grand Conseil et, enfin, le peuple. L'intervention de l'Etat dans les pourparlers se justifierait donc. Mais le Conseil d'Etat fait comprendre qu'il préfère se tenir à l'écart de discussions si délicates et que l'atti-

¹⁾ 63e Bul. syn. ind., rapport de la com. syn. du 6 juin 1934, p. 9.

²⁾ Procès-verbaux manuscrits de la section nationale de la société des pasteurs et ministres neuchâtelois, séance du 28 juin 1933, volume 1932-1943, p. 22.

tude de l'Eglise nationale bénéficie d'avance de l'appui de l'Etat.

2) *Les deux tendances.*

Cette attitude réservée (et confiante) de l'Etat se comprend aisément si l'on pense à la difficulté, parfois déroutante, d'unir deux Eglises, c'est-à-dire deux institutions où les problèmes théologiques, les traditions, d'autres facteurs impondérables, font envisager les questions matérielles, financières et juridiques sous un angle très particulier.

Les hommes qui auront à définir l'organisation de la nouvelle Eglise devront tenir compte en premier lieu de l'histoire de chacune des Eglises.

En 1873, nombre de protestants étaient restés fidèles à l'Eglise officielle, par souci d'obéissance surtout. Mais, quelque cinquante ans plus tard, leurs descendants ignorent les causes de la fondation d'une Eglise indépendante et le désarroi causé par l'adoption de la loi Numa Droz. Tout en désirant la fusion, les nouvelles générations, très attachées à leur Eglise nationale, cherchent à maintenir les principes dans lesquelles elles ont été élevées.

Aux indépendants, les disputes de 1873 paraissent également lointaines et obscures. Leur Eglise ne représente qu'une minorité, elle est agissante et vit dans la joie de sa mission. Elle est consciente de la nécessité d'une union, mais elle se méfie instinctivement de l'Etat. Elle est prête à défendre ses positions avec une énergie farouche.

L'attitude de chaque Eglise, face aux problèmes que pose la fusion, n'est pas la même. Tout d'abord, la confession de foi de l'Eglise indépendante représente sa caractéristique essentielle. Elle lie pasteurs et professeurs de théologie. Se faire porter au registre des membres de l'Eglise indépendante, c'est accepter sa confession. Clef de voûte de l'édifice, la confession de foi maintient l'Eglise dans une ligne déterminée et assez stricte. La situation est autre dans l'Eglise nationale, qui ne connaît pas de confession de foi; chaque pasteur est personnellement responsable de ses paroles, chaque professeur libre dans son enseignement. Cette différence constitue la cause

véritable de la séparation. Les indépendants n'avaient pu, en 1873, accepter cette liberté qu'ils considéraient comme une porte ouverte au rationalisme; aussi se refusent-ils aujourd'hui à envisager une nouvelle Eglise qui n'aurait pas de *credo*. D'ailleurs, les nationaux en admettent volontiers la nécessité. Ils reconnaissent qu'il serait utile pour préserver l'unité de l'Eglise nouvelle. En 1920 déjà, la commission des XVIII avait établi un projet de confession de foi. Cependant, des discussions très vives opposent encore certains pasteurs. ¹⁾

Le second point de divergence est celui de la composition de l'Eglise. Appartiennent à l'Eglise indépendante ceux qui déclarent expressément le vouloir. Seuls, ses membres peuvent prendre part à un scrutin ecclésiastique. Cette règle rend l'Eglise plus vivante, en ce qu'elle réduit le nombre des indifférents. Tout citoyen fait, au contraire, partie de l'Eglise nationale, à moins qu'il ne s'en défende. ²⁾ L'Eglise nationale identifie le citoyen, électeur politique, à l'électeur ecclésiastique. Ces deux principes correspondent à des conceptions très différentes de l'Eglise: le premier donne naissance à une Eglise dite de « professants », le second au « multitudinisme ». C'est un problème auquel il faut à tout prix trouver une solution, que celui des relations entre les trois qualités de citoyen, de membre de l'Eglise et d'électeur.

Troisièmement, les deux Eglises sont fondamentalement opposées par leur conception des rapports de l'Eglise et de l'Etat. L'Eglise indépendante, de par son origine, sa tradition et ses principes, veut absolument se gouverner elle-même, former, nommer et entretenir ses pasteurs, ne rien devoir à l'Etat en aucune manière. Pour elle, n'importe quel lien avec l'Etat implique une subordination. L'Eglise nationale, dans toutes les questions d'ordre spirituel, jouit de la plus grande indépendance; mais l'Etat participe à la plupart de ses démar-

¹⁾ Il s'agit là de considérations théologiques dans lesquelles nous ne pouvons entrer. Qu'il suffise de constater que, reprenant les termes exacts de l'Ecriture, la confession adoptée revêt un aspect quelque peu sec et impersonnel et que, surtout, elle est rarement appelée à faire partie de la liturgie.

²⁾ Nous verrons plus loin, p. 118, le statut des femmes.

ches administratives et supporte les charges financières. Reconnaissante d'ignorer les soucis d'argent, désireuse de garder autant que possible un contact avec le peuple dans son ensemble, l'Eglise nationale tient à maintenir un lien moral et juridique avec l'Etat. L'opposition est manifeste. Elle se concrétisera particulièrement lors de l'élaboration du statut de la Faculté de théologie.

Enfin, le quatrième objet de discussion réside dans la question financière. L'Eglise indépendante subvient à ses besoins uniquement par des dons volontaires. Elle voit dans ce fait un stimulant pour ses membres et une preuve de leur engagement. Cette solution lui paraît digne d'être maintenue. Le budget des cultes constitue une lourde charge pour l'Etat et suscite de vives attaques politiques. L'Eglise nationale, dans ces circonstances, doit chercher un nouvel équilibre financier; celui-ci lui semble pouvoir être obtenu grâce à un impôt spécial. Sur ce plan également, il faudra s'entendre. D'ailleurs, l'offre de l'Etat d'allouer annuellement 200.000 francs à la nouvelle Eglise remettra tout en question.

Les occasions de frictions ne manquent pas. Seule, la volonté de se soumettre, de part et d'autre, à la Parole du Chef de l'Eglise permettra de retrouver l'unité.

SECTION 3. — COMMISSION DES XIV. 1934-1936

a) Préliminaires.

Les travaux des VI recueillent l'adhésion de beaucoup et l'Eglise nationale estime le moment venu d'aller de l'avant. Le 30 novembre 1933, elle propose à l'Eglise indépendante l'ouverture de pourparlers officiels.

Le 5 juin 1934, le synode indépendant se réunit à La Sagne pour étudier la réponse à donner à cette invitation. Un débat brûlant s'engage entre les députés. D'aucuns expriment leur crainte de voir la nouvelle Eglise devenir une corporation de droit public dont le statut pourrait être en tout temps modifié par le Grand Conseil; d'autres estiment qu'il est pré-

maturé d'engager des pourparlers officiels, car le peuple et l'Eglise sont encore insuffisamment préparés à l'idée de la fusion.

En définitive, le texte suivant est adopté, en réponse à l'offre du synode national, par 88 « oui » contre 9 « non » et trois bulletins blancs :

« Sous réserve des principes admis par la commission des VI, c'est-à-dire essentiellement l'autonomie doctrinale, administrative et financière de l'Eglise nouvelle, et la distinction entre la qualité de citoyen et de membre de l'Eglise, le synode de l'Eglise évangélique neuchâteloise indépendante de l'Etat, après avoir pris connaissance de la demande du synode de l'Eglise nationale, tendant à ce que des pourparlers officiels soient engagés en vue de la reconstitution d'une Eglise évangélique neuchâteloise, répond favorablement à cette demande et remet à la commission synodale et au bureau du synode le soin de nommer les délégués qui la représenteront au sein de la commission chargée d'examiner dans quelles conditions et sous quelle forme les deux Eglises neuchâteloises pourront s'unir et, le cas échéant, d'élaborer le statut de l'Eglise nouvelle. » ¹⁾

Le bureau du synode national manifeste par lettre sa surprise, « voisine de la déception », devant les conditions auxquelles un rapprochement entre les deux Eglises est soumis. Mais la commission synodale affirme aussitôt qu'elle ne voit rien là qui exclue une entente. ²⁾

Le 18 octobre, le synode national vote, à son tour, une résolution :

« Le synode de l'Eglise nationale, dans sa séance du 18 octobre 1934, déclare qu'il est prêt à poursuivre officiellement les pourparlers avec l'Eglise indépendante en vue de la reconstitution d'une Eglise protestante neuchâteloise unique, à la double condition qu'un lien effectif et juridique soit main-

¹⁾ 63e Bul. syn. ind., séance du 6 juin 1934, p. 18.

²⁾ 63e Bul. syn. ind., rapport de la commission synodale du 6 novembre 1934, p. 28.

tenu avec l'Etat et que le caractère multitudiniste de l'Eglise, au service de la nation entière, soit sauvegardé. » ¹⁾

b) Situation.

Les conditions détaillées posées par le synode indépendant n'ont rien de surprenant. Elles sont conformes à l'attitude de prudence adoptée depuis plusieurs années à l'égard d'une éventuelle fusion.

En revanche, la résolution de l'Eglise nationale affiche une fermeté inconnue jusqu'alors, qu'expliquent les réactions suscitées au sein de cette Eglise par le ton de la réponse de l'Eglise indépendante. Les nombreuses conditions que cette réponse formulent causent une véritable « stupeur » dans les milieux nationaux. ²⁾ Il faut se rappeler aussi le refus, opposé par les indépendants, au projet des XVIII, refus qui avait paru quelque peu dédaigneux et poussa les nationaux à préciser leur position. Enfin, le fait que l'Eglise indépendante doit faire face à de graves difficultés joue un rôle dans le raidissement de l'attitude des « nationaux » : l'Eglise indépendante n'est certes plus aussi vivante qu'au temps de sa naissance; chaque année, elle a plus de peine à remplir ses obligations financières, car les dons volontaires deviennent bien insuffisants. Cette Eglise a donc un urgent besoin d'une réorganisation, et pour elle, comme pour l'Eglise nationale, une fusion représenterait la solution la meilleure. Il est dès lors compréhensible que l'Eglise nationale ne veuille plus faire tous les frais d'un compromis dont elle ne sera pas seule à bénéficier.

Somme toute, les mandats limités et précis donnés aux délégués des deux Eglises permirent, malgré les apparences, de délimiter le terrain sur lequel on pourrait s'entendre. Ce n'était pas un mal.

¹⁾ Rapport final de la commission des XIV, p. 3 (Rapport I).

²⁾ Paroles d'un député à la session du 6 novembre 1934 du synode indépendant, 63e Bul. syn. ind., p. 31.

c) La commission des XIV.

L'Eglise indépendante désigne sept membres de la commission qui devait en compter quatorze, à savoir : le professeur Eugène Terrisse, MM. Hermann de Montmollin, Charles Luginbuhl, Marc du Pasquier, pasteurs, et MM. Maurice Clerc, Robert Courvoisier et Edouard Darbre. Du côté national se trouvent : les professeurs W. Corswant et Claude Du Pasquier, MM. Paul Du Bois, Marc Borel (remplacé en 1936 par M. Paul Siron), Albert Lequin, pasteurs, et MM. Henri Favre et Charles Guye.

C'est le 21 novembre 1934 que la commission des XIV se réunit pour la première fois. Après un culte d'ouverture, elle constitue son bureau comme suit : président, M. Claude Du Pasquier; vice-président, M. H. de Montmollin; secrétaires, MM. W. Corswant et E. Terrisse. Nous avons vu les difficultés que cette commission devra surmonter. Il faudra la bonne volonté de chacun et tout le doigté, uni à la fermeté, de son président, pour qu'elle réponde aux espoirs fondés sur elle.

En juin 1935, elle présente un rapport où elle expose selon quelle procédure elle a pris ses décisions : « D'emblée, il a été convenu qu'on ne voterait pas par tête, mais que l'on compterait la majorité dans chaque délégation, toute décision devant recueillir à la fois la majorité des voix nationales et la majorité des voix indépendantes. » ¹⁾

En octobre de la même année, la commission présente un nouveau rapport contenant le résultat de ses travaux et qu'elle intitule « Rapport final ». ²⁾ Ce sera le rapport I. Les synodes s'étant réunis, des critiques parviennent à la commission, qui doit se remettre à l'œuvre. Au début de 1936, elle publie une version remaniée de ses projets sous le titre : « Rapport de la commission des XIV sur les vœux exprimés par les synodes

¹⁾ Rapport sur la question ecclésiastique présenté aux synodes de l'Eglise nationale et de l'Eglise indépendante par la commission des XIV. Dans : 63e Bul. syn. ind., Neuchâtel, 1935, p. 64.

²⁾ Neuchâtel, 1935.

en novembre-décembre 1935 » et que nous appellerons rapport II. Ce n'était pas tout.

Les paroisses, à leur tour, étudient et discutent les textes proposés. La commission reçoit une série de vœux « abondants et variés ». « Dès le 30 septembre, nous avons repris notre travail, lisons-nous dans le rapport III, ¹⁾ soit en commission plénière, soit en sous-commissions, et consacré plusieurs séances à étudier les vœux des paroisses. Nous avons été heureux de pouvoir en adopter un certain nombre. Il en est d'autres dont nous avons accueilli le principe, mais en en modifiant la forme ou la modalité. Quelques-uns, enfin, ont dû être écartés, soit parce qu'ils s'inspiraient de motifs unilatéraux qui les rendaient inacceptables à l'autre Eglise, soit parce qu'ils formulaient à l'égard de l'Etat des exigences qui auraient certainement fait échouer notre barque sur les récifs du Grand Conseil. »

La commission des XIV avait eu deux problèmes principaux à affronter : les rapports avec l'Etat et l'organisation interne de la nouvelle Eglise.

Pour résoudre le premier, le projet d'une revision de deux articles constitutionnels reconnaît l'Eglise neuchâteloise d'intérêt public, lui garantit son autonomie, lui accorde certains avantages (exemption d'impôt) et lui ouvre les écoles publiques pour les leçons de religion. Un concordat précise dans le concret les relations entre les deux institutions, spécialement en ce qui concerne le statut de la Faculté de théologie.

Pour résoudre le second, une convention de fusion pose les principes selon lesquels les deux Eglises s'unissent. Au point de vue financier, une contribution ecclésiastique est prévue. Cette convention doit lier l'assemblée chargée d'élaborer la constitution de l'Eglise future.

Après ce labeur, parfois harassant pour les délégués, la commission des XIV peut considérer sa mission comme accomplie. Dès lors, il appartient aux Eglises, à l'Etat, c'est-à-dire au Grand Conseil, et au peuple de se prononcer.

¹⁾ Rapport de la commission des XIV sur les vœux des paroisses et textes définitifs, Neuchâtel, décembre 1936, p. 4.

Le troisième et dernier rapport des XIV date de décembre 1936. En janvier 1937 déjà, les deux synodes, par un vote simultané, adoptent les projets. Après une soigneuse préparation, c'est au tour des paroisses, qui, ensemble, se prononcent favorablement, le 14 mars.

Ainsi, les deux Eglises, bien informées pendant les pourparlers, ayant pu faire entendre leurs « desiderata », approuvent les projets des XIV et espèrent bien que l'Etat en fera autant. Personne ne soupçonne que sept ans passeront encore avant l'installation du premier synode de l'Eglise réformée neuchâteloise.

SECTION 4. — L'ATTITUDE DE L'ETAT

a) Opposition et nouveau projet du Grand Conseil

Les deux Eglises s'étant mises d'accord, l'union semble acquise. Mais, nous l'avons vu, l'Etat est partie intéressée aux conventions parce qu'elles portent atteinte à la loi ecclésiastique de 1873 et que les articles 71 et 73 de la Constitution cantonale doivent être révisés :

« Art. 71. — La loi règle les rapports de l'Etat avec les Cultes.

» Elle ne pourra jamais reconnaître ou constituer des corporations ecclésiastiques indépendantes du pouvoir souverain.

» Tout changement aux bases fondamentales de l'organisation ecclésiastique actuelle sera soumis à la ratification du peuple.

» Art. 73. — Les revenus des biens de l'Eglise qui ont été réunis en 1848 au domaine de l'Etat ne pourront pas être détournés de leur destination primitive. » ¹⁾

Le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil un rapport proposant l'approbation pure et simple des projets des XIV :

¹⁾ Cette dernière disposition reproduit l'article 6 du traité de Paris, du 26 mai 1857, par lequel le roi de Prusse renonça à ses droits sur Neuchâtel.

« Nous avons estimé qu'il était indiqué, dans l'intérêt supérieur du pays, de faciliter la reconstitution de l'unité protestante en permettant aux Eglises de déterminer librement les principes et les modalités de leur union; nous ne doutons pas que le Grand Conseil approuvera notre attitude et qu'il voudra bien la confirmer. » ¹⁾

Les députés ne se soumettent pas sans réserve; une vigoureuse opposition menace même d'anéantir le résultat de tous les pourparlers. Une commission est nommée, à l'effet d'examiner les projets. Ceux-ci sont admis par la majorité, mais une minorité importante les combat. Les uns « ne peuvent se rallier à la fusion des deux Eglises réformées, en raison de ses effets sur les relations entre l'Eglise et l'Etat. Le lien que laisse subsister le projet adopté par les Eglises est pour eux trop ténu. A la fusion, telle qu'elle est envisagée, ils préfèrent le maintien du régime actuel, qui fait de l'Eglise un service public, fonctionnant sous l'égide de l'Etat ». Les autres « ne pourraient se rallier à la fusion, qu'à la condition qu'elle assure un lien financier entre l'Etat et la nouvelle Eglise ». ²⁾

Lorsque le Conseil d'Etat est informé de l'existence d'une si forte minorité, il prie la commission des XIV d'examiner « la possibilité pour l'Eglise réformée... de recevoir de l'Etat de Neuchâtel un subside qui serait versé chaque année ». ³⁾

Ce n'est que le 2 avril 1938 que la commission des XIV est à même de répondre, par la plume de son président, M. Claude Du Pasquier. Elle exprime la déception profonde que lui cause l'attitude de l'Etat à l'égard de travaux qui avaient coûté tant d'efforts; puis, relevant que pour l'Eglise indépendante, l'autonomie financière est une condition « sine

¹⁾ Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil, à l'appui de deux projets de décrets concernant la revision des articles 71 et 73 de la Constitution, du 21 juin 1937, p. 18.

²⁾ Rapport de la commission chargée de l'examen de deux projets de décrets concernant la revision des articles 71 et 73 de la Constitution, du 28 avril 1939, p. 6 et 7.

³⁾ Lettre du chef du Département des cultes, du 3 novembre 1937, adressée à la commission des XIV, citée dans le rapport du 28 avril 1939, p. 3.

qua non », elle constate son impossibilité de reviser les projets en acceptant un subside de l'Etat. ¹⁾

Quelques députés reviennent à la charge et proposent un amendement consistant à demander cette fois directement à l'Eglise indépendante « si elle accepterait directement de l'Etat un don annuel de 200.000 francs dans le statut de l'Eglise future ». Dans le débat, M. Claude Du Pasquier s'exclame : « Voulons-nous la fusion ? Alors repoussons l'amendement ! Celui qui votera l'amendement rejette en fait le projet de fusion ; l'Eglise indépendante n'acceptera pas une contribution financière de l'Etat. » ²⁾ La question est à tel point débattue que la proposition minoritaire recueille 39 voix contre 39. Le président de l'assemblée départage en faveur de l'amendement.

Ce vote remet en question tous les résultats des pour-parlers de fusion. Une convention était prête à lier les deux Eglise, mais la proposition d'une aide financière de l'Etat en bouleverse toute l'économie. L'Eglise indépendante est profondément affectée par cette offre si contraire à ses principes. De plus, elle est troublée à la pensée que c'est sur elle seule que repose la responsabilité, selon sa réponse, de faire échouer ou de conclure la fusion.

Une année plus tard, après consultation des conseils d'Eglise et des paroisses, le synode indépendant prend sa décision. Dans un suprême effort d'entente, comprenant que son refus entraînerait l'échec de la fusion, il accepte « sa part » des 200.000 francs. (Les paroisses de l'Eglise catholique et de l'Eglise catholique chrétienne bénéficieront aussi, proportionnellement, du don de l'Etat.)

L'Eglise indépendante pose toutefois les conditions suivantes à son acceptation : « que la part des fidèles au budget de la future Eglise soit couverte par une contribution ecclésiastique perçue par l'Etat ; que le service du subside de l'Etat soit limité à une période de vingt ans, au terme de laquelle, automatiquement, la question de ce subside serait reprise »

¹⁾ Rapport du 28 avril 1939, p. 3.

²⁾ Bul. of. Gr. Conseil, séance du 17 mai 1939, p. 131.

(le vœu étant formulé qu'au terme des vingt ans, le subsidie tombe ou soit réduit progressivement). Enfin, elle prie les autorités civiles de déclarer qu'elles reconnaissent la complète autonomie de l'Eglise nouvelle. ¹⁾)

Le projet de revision constitutionnelle, modifié selon ces vœux, est adopté par le Grand Conseil, par 58 voix contre 15 et 16 abstentions. ²⁾)

Il reste encore au synode et aux paroisses indépendantes à se prononcer sur les textes définitifs. Le synode les adopte le 28 janvier 1941 par 103 « oui », 11 « non » et 4 abstentions, de même les paroisses, le 30 mars 1941, par 4.603 « oui » contre 889 « non ». ³⁾) Après le deuxième débat au Grand Conseil, ⁴⁾) le peuple est appelé à accepter les nouveaux articles constitutionnels, les 5 et 6 juillet 1941.

b) La votation populaire des 5 et 6 juillet 1941.

Au cours de cette dernière année, l'intérêt pour la question ecclésiastique est singulièrement tombé, à la suite de tant d'hésitations et de tractations. Une campagne, qui met à nouveau aux prises partisans et adversaires de la fusion, s'organise en vue des votations populaires et s'efforce d'attirer l'attention sur l'importance de la décision à prendre. Diverses brochures paraissent comme « Réflexions d'un laïque », où M. Claude Du Pasquier apostrophe les pasteurs pour que ceux-ci se montrent plus hommes de Dieu qu'hommes d'Eglise; « L'Union des Eglises neuchâteloises », par M. Marc Du Pasquier, également en faveur de la fusion; « L'Eglise nationale en 1941 », par le pasteur André, qui n'admet qu'une incorporation de l'Eglise indépendante au sein de l'Eglise nationale. De leur côté, les catholiques lancent des « papillons jaunes »

¹⁾ Lettre de la commission synodale au Conseil d'Etat, du 11 juillet 1940, citée dans le deuxième rapport de la commission du Grand Conseil chargée de l'examen de deux projets de décrets concernant la revision des articles 71 et 73 de la Constitution, du 8 novembre 1940, p. 2.

²⁾ Bul. of. Gr. Conseil, séance du 20 novembre 1940, p. 279.

³⁾ 69e Bul. syn. ind., séance du 28 janvier 1941, p. 229, et rapport de la commission synodale, du 4 juin 1941, p. 244.

⁴⁾ Bul. of. Gr. Conseil, séance du 19 mai 1941, p. 324 et 331.

recommandant le rejet des deux nouveaux articles constitutionnels. ¹⁾

Cette lutte ranime un peu d'intérêt pour les votations des 5 et 6 juillet. Pourtant, 30 % seulement des électeurs participent au vote et acceptent les projets de fusion à moins de 2.000 voix de majorité, par 6.728 « oui » contre 4.828 « non ». ²⁾ Compte tenu de l'opposition de quelque 2.000 catholiques, la majorité s'élèverait à 4.000 voix. ³⁾

Après toutes ces difficultés, le pasteur Terrisse pouvait bien constater : « L'union des Eglises neuchâteloises ne s'est pas opérée dans le feu de l'enthousiasme et de la joie sans mélange. Pour beaucoup, de part et d'autre, il a fallu en quelque sorte quitter une chère maison. Il l'a fallu par obéissance, par soumission, parfois presque par contrainte. Il y eut des luttes pénibles et des victoires douloureusement acquises. » ⁴⁾

Les bases de l'Eglise nouvelle sont posées. Il faudra encore préciser son organisation et appliquer les principes admis.

SECTION 5. — LA CONSTITUANTE, 1941-1943

Le 9 septembre 1941, les deux synodes nomment chacun 20 membres d'une assemblée constituante. Celle-ci se réunit quelques semaines plus tard dans une première séance solennelle, tenue à la Collégiale, puis au château, dans la Salle des Etats (le 22 octobre 1941).

Présidée par M. Max Petitpierre, cette assemblée est liée par les travaux des XIV et plus spécialement par la convention de fusion. ⁵⁾ La Constituante a pour tâche de fixer les

¹⁾ Bulletin de La Côte, N° 927, 4 juillet 1941, p. 8.

²⁾ Bul. of. Gr. Conseil, rapport du Cons. d'Etat, du 5 nov. 1941, p. 434.

³⁾ E. Marion, « Une page tournée », « Gazette de Lausanne » du 22 juillet 1941, N° 202.

⁴⁾ « D'une Eglise à l'autre, 1873-1943. Deux dates ». Travail présenté à la dernière réunion des pasteurs de l'Eglise indépendante, le 3 mars 1943.

⁵⁾ Cette convention est celle figurant dans le rapport III, modifiée par la suite selon les propositions du Grand Conseil relativement aux 200.000 francs. Les représentants des deux Eglises ne la signeront en fait que beaucoup plus tard. Elle porte la date du 1er décembre 1942.

attributions des autorités centrales et paroissiales de l'Eglise, d'élaborer un budget et, d'une façon générale, de prévoir les mesures financières, de délimiter les paroisses, d'organiser la Faculté de théologie, d'expliciter les tâches de l'Eglise.

Pour mieux atteindre ses buts, l'assemblée se divise en commissions qui travaillent assidûment. L'une d'elles, chargée *de la constitution et de l'organisation de l'Eglise*, prie l'un de ses membres, un juriste, M. Jeanprêtre, d'établir un « canevas » de constitution. Cet avant-projet, mis au point par la commission, sera discuté, article par article, par la Constituante en séance plénière, comme toutes les propositions des autres commissions.

A diverses reprises, les constituants se laissent entraîner à remettre des principes en question. M. Petitpierre, comme précédemment M. Du Pasquier dans la commission des XIV, doit user de fermeté et faire valoir tous ses talents de diplomate pour maintenir les discussions dans les limites imposées.

Officiellement, l'Eglise nouvelle naît le 1er janvier et, administrativement, le 1er juillet 1943. Le premier synode est convoqué pour le 24 mai (1943) et la Faculté de théologie ouvre ses portes en octobre. Ainsi, entrant en activité par étapes, l'Eglise peut s'organiser et éliminer peu à peu les mille petites difficultés qui n'auraient pas manqué d'entraver des débuts impatientes.

Une fois l'unité formulée, il faut encore la réaliser. Il n'est pas aisé de rompre avec les habitudes, d'éviter le heurt des susceptibilités personnelles, de créer enfin une nouvelle communauté.

Après soixante-dix ans de séparation, les deux Eglises neuchâteloises se retrouvent unies sous une forme nouvelle, enrichies de leurs expériences, bien décidées à poursuivre leur mission sans relâche, se sentant plus fortes de leur union. De très belles cérémonies d'inauguration, le jour de l'Ascension, marquent l'importance de l'événement.

TITRE II

L'Eglise neuchâteloise à la limite du droit privé et du droit public

CHAPITRE PREMIER

LE STATUT « SUI GENERIS » DE L'EGLISE NEUCHATELOISE

SECTION 1. — LES RAPPORTS ENTRE L'EGLISE ET L'ETAT

1. — LA SITUATION FAITE AUX EGLISES DANS LA CONSTITUTION FEDERALE

La liberté de conscience et de croyance est déclarée inviolable par l'article 49 de la Constitution fédérale, aux termes duquel nul ne peut être contraint de faire partie d'une association religieuse ou d'accomplir un acte religieux, cependant que l'exercice des droits civils ou politiques ne peut être restreint par des conditions d'ordre religieux. L'article 50 vise particulièrement le libre exercice des cultes, qu'il garantit « dans des limites compatibles avec l'ordre public et les bonnes mœurs ». Le second alinéa de cet article autorise les cantons et la Confédération à prendre « les mesures nécessaires pour le maintien de l'ordre public et de la paix entre les membres des diverses communautés religieuses, ainsi que contre les empiètements des autorités ecclésiastiques sur les droits des citoyens et de l'Etat ».

La Confédération ne prend donc parti ni pour les croyants ni pour les incroyants. ¹⁾ La Constitution traite de la question

¹⁾ Giacometti, p. 314.

religieuse au chapitre des droits individuels et elle ne contient aucun principe d'organisation ou de politique ecclésiastique. L'article 50 garantit le libre exercice des cultes à toutes les associations religieuses, et non pas seulement à celles qui réunissent la majorité du peuple suisse. Les Eglises privées jouissent du droit d'exercer leur culte à l'égal des Eglises dites « nationales ». ¹⁾

Des dispositions constitutionnelles aussi larges permettent aux cantons d'organiser leurs Eglises à peu près comme ils l'entendent. Aussi les Neuchâtelois étaient-ils parfaitement fondés à créer une Eglise d'un caractère original.

2. — LES ARTICLES 71 ET 73 DE LA CONSTITUTION CANTONALE NEUCHATELOISE

Nous avons vu qu'en établissant un projet d'organisation de l'Eglise nouvelle, la commission des XIV devait tenir compte de l'article 71 de la Constitution du canton de Neuchâtel, dont l'alinéa 3 était ainsi libellé : « Tout changement aux bases fondamentales de l'organisation ecclésiastique actuelle sera soumis à la ratification du peuple. »

La suppression de cet article constitutionnel n'était pas envisagée, car elle aurait entraîné la séparation pure et simple de l'Eglise et de l'Etat, dont on ne voulait pas. Il fallait plutôt, pour satisfaire la majorité des fidèles, modifier cette disposition et conférer à l'Eglise l'indépendance la plus large, sans rompre pourtant tous les liens qui l'attachaient à l'Etat. C'est pourquoi les XIV élaborèrent un texte par lequel l'Etat reconnaissait solennellement l'Eglise et garantissait son autonomie.

En revanche, il ne fut jamais question de l'article 72, qui soumet l'établissement de toute corporation religieuse dans le canton à une autorisation « expresse et toujours révocable » du Grand Conseil. ²⁾

A l'article 73, qui ordonnait que les revenus des biens ecclésiastiques, incamérés en 1848, gardassent leur destination

¹⁾ Giacometti, p. 336.

²⁾ La signification de l'article 72 fera plus loin l'objet d'un examen spécial.

primitive, les XIV ajoutèrent une précision : ces revenus seraient versés aux Eglises reconnues.

Finalement, les articles constitutionnels suivants furent adoptés :

« *Art. 71.* — L'Etat reconnaît l'Eglise réformée évangélique du canton de Neuchâtel et les paroisses neuchâteloises de l'Eglise catholique romaine et de l'Eglise catholique chrétienne comme institutions d'intérêt public représentant les traditions chrétiennes du pays et travaillant à son développement religieux.

» L'Etat alloue chaque année à l'Eglise réformée évangélique du canton de Neuchâtel et aux paroisses neuchâteloises de l'Eglise catholique romaine et de l'Eglise catholique chrétienne des subsides dont le montant total est fixé à 200.000 francs. Le service des subsides de l'Etat fait l'objet de concordats.

» L'Eglise réformée et les paroisses catholiques sont autonomes; elles s'organisent librement sous la forme corporative (art. 60 du Code civil).

» L'Eglise et les paroisses, tant protestantes que catholiques, sont exemptes d'impôt sur tous leurs biens et de tous droits de mutation ou de succession. Sont également exemptés les biens appartenant à d'autres personnes juridiques rattachées à l'Eglise ou à la paroisse et dont l'usage ou les revenus sont affectés aux besoins du culte ou de la vie religieuse.

» L'enseignement religieux est librement donné dans les écoles publiques par les soins des Eglises reconnues; à cet effet, les locaux scolaires sont fournis gratuitement par les communes et des heures favorables sont réservées.

» *Art. 73.* — Les revenus des biens de l'Eglise réunis en 1848 au domaine de l'Etat, et dont la destination doit être maintenue selon l'article 6 du Traité de Paris, du 26 mai 1857, sont versés aux Eglises reconnues conformément au décret du Grand Conseil du 17 mai 1916. Les Fonds spéciaux du clergé sont remis à l'Eglise réformée. »

A ces textes constitutionnels, des concordats viennent ajouter des précisions de détail.

3. — LE CONCORDAT CONCLU ENTRE L'ETAT ET L'EGLISE REFORMEE EVANGELIQUE

a) Contenu du concordat.

L'alinéa 2 « in fine » de l'article 71 de la Constitution neuchâteloise dispose : « Le service des subsides de l'Etat fait l'objet de concordats. » Le concordat conclu les 1er et 30 décembre 1942 entre l'Etat et l'Eglise réformée évangélique ¹⁾ ne se borne pas à ce rôle. En effet, à côté de dispositions financières, il contient des règles relatives à la propriété

¹⁾ Signalons que, par une lettre du 16 mai 1945, la communauté israélite de La Chaux-de-Fonds demandait au Conseil d'Etat de lui adresser un projet de concordat. L'article 71 (révisé) de la Constitution ne citant pas le culte israélite, la communauté invoquait la loi du 20 mai 1873 réglant les rapports de l'Etat avec les cultes, loi qui reconnaissait expressément le culte israélite.

A cette requête, le Conseil d'Etat a répondu négativement, par une lettre du 11 juin 1945 :

« L'article 22 de la loi de 1873 réservait la possibilité, pour les communautés israélites existantes ou qui pourraient être créées, de se mettre au bénéfice de la dite loi, pour autant qu'elles se conforment aux dispositions de celle-ci.

» La communauté israélite n'a jamais demandé d'être mise au bénéfice de la loi, ce qui, les conditions posées par la loi étant remplies, lui aurait procuré l'appui financier de l'Etat. La communauté a donc, en fait, vécu de façon totalement indépendante de l'Etat. Pour cette raison, les dispositions de la loi ne lui sont pas applicables.

» Le Conseil d'Etat ne peut reprendre d'une façon ou d'une autre une disposition contenue dans la loi de 1873 abrogée en 1941, disposition qui est restée lettre morte tant que la loi était en vigueur.

» Cette opinion est renforcée par la déclaration de la communauté qui précise qu'elle n'entend pas faire appel aux ressources des pouvoirs publics pour faire face aux frais de son culte. C'était précisément là le seul avantage que lui offrait la loi et auquel elle a renoncé pour des motifs qui l'honorent.

» De plus, l'article 71 révisé de la Constitution limite la portée des concordats conclus avec les trois Eglises, en précisant : « Le service des » subsides de l'Etat fait l'objet de concordats. » Ces derniers ont toujours été considérés comme partie intégrante de la révision des articles 71 et 73 de la Constitution; ils ont été publiés avant la votation des 5 et 6 juillet à la suite des nouveaux articles constitutionnels. C'est ainsi que chacun de ces concordats est considéré, pour chacune des Eglises en cause, comme une loi d'exécution des nouveaux articles de la Constitution.

et à l'entretien des cures, ainsi que le statut détaillé de la Faculté de théologie.

Ce concordat frappe par la sécheresse de son style : aucun préambule, aucun principe, ne précède les dispositions, toutes d'ordre pratique, qu'il contient. Il représente simplement un règlement d'application des articles 71 et 73 de la Constitution neuchâteloise, adopté d'un commun accord par l'Eglise et l'Etat. Il se compose de sept articles, désignés par les lettres A à G.

L'article A, complété par l'arrêté du Conseil d'Etat du 19 novembre 1943, fixe les obligations des communes envers les paroisses. Il règle en outre l'entretien et la destination des temples qui sont la propriété des communes. Celles-ci supportent les charges de l'éclairage, du chauffage, des « soins de propreté »; elles assurent l'entretien des orgues et le sonnage des cloches, nommant et rétribuant les « organistes et souffleurs », « bedeaux et marguilliers » (art. 1 et 6 de l'arrêté du Conseil d'Etat du 19 novembre 1943). L'Eglise ne bénéficie que « d'un droit de préférence » quant à l'usage des temples : les communes peuvent ouvrir leurs temples à des manifestations laïques, sous réserve du préavis favorable des autorités paroissiales. En cas de conflit, le Conseil d'Etat décide. Nous reviendrons à cette disposition.

» Les concordats ne règlent que des questions d'ordre matériel et c'est par décret du 19 mai 1941 que le Grand Conseil a chargé le Conseil d'Etat de leur application après qu'il aura fait procéder à leur signature.

» Le Conseil d'Etat n'a pas le pouvoir de conclure un concordat avec la communauté israélite, parce que les concordats actuels sont basés sur une disposition constitutionnelle dont ils sont partie intégrante, ce qui ne serait pas le cas pour un concordat avec la communauté. Ce concordat serait dépourvu de toute base juridique.

» Le culte israélite est reconnu d'une manière réelle et plus absolue que ne le ferait un concordat par l'article 13 de la Constitution. Le culte israélite est ainsi reconnu d'une manière indiscutable, tandis que toute corporation religieuse non mentionnée à l'article 13 ne peut s'établir dans le canton sans autorisation expresse et toujours révocable du Grand Conseil (article 71 de la Constitution). »

(Cf. « Revue de droit administratif et de droit fiscal », année 1945, p. 214.)

Un paragraphe supprime prudemment une cause possible de litiges en décrétant que les communes ne peuvent pas être astreintes à des prestations autres que celles qu'elles assument à la date de l'entrée en vigueur du concordat.

Le dernier alinéa de cet article A oblige l'Etat à « prescrire » des mesures de surveillance pour maintenir le silence aux abords des temples pendant les heures de cultes. Jusqu'à maintenant, l'Etat n'a pas édicté de règlement pour cette fin.¹⁾

L'article B transfère gratuitement à l'Eglise toutes les cures, qu'elles appartiennent à l'Etat ou aux communes.

L'article C, intitulé « Contribution ecclésiastique », dispose : « La contribution ecclésiastique prévue par la convention de fusion est perçue par les services de l'administration cantonale. »

En vertu de l'article D, la Faculté de théologie « fait partie de l'Université ». Mais elle se caractérise par le fait que :

1. Sa commission des études dépend du synode;
2. Son règlement spécial des examens, approuvé par le bureau du sénat de l'Université, doit être sanctionné par le synode;

¹⁾ Le chef du Département des cultes nous écrit à ce propos, dans une lettre du 21 juillet 1954 :

« Le concordat de 1942 entre l'Etat et l'Eglise réformée évangélique neuchâteloise prévoit, en effet, que l'Etat prescrit les mesures de surveillance nécessaires. Il n'existe pas, à notre connaissance, d'arrêté particulier sur ce point. La loi sur la police locale, du 22 mai 1863, prévoit que la police locale comprend les mesures concernant la tranquillité, la sûreté et l'ordre publics. D'autre part, la loi sur les communes, révisée le 18 février 1946, indique que le Conseil communal exerce la police locale et les autres attributions que les lois et règlements confèrent aux administrations communales sous le contrôle de l'autorité supérieure et qui se rapportent particulièrement à l'ordre, à la sûreté et à la tranquillité publics.

» L'article 261 du Code pénal suisse fixe les peines applicables à ceux qui portent atteinte à la liberté de croyance et des cultes.

» La législation cantonale ne contenant pas d'autres prescriptions dans ce domaine, il faut admettre qu'il appartient aux communes de prendre les mesures de police locale nécessaires pour assurer la tranquillité prévue par le concordat en question... »

3. Ses professeurs sont nommés par le synode, sous réserve de ratification par le Conseil d'Etat;
4. Le règlement spécial des examens tient compte des vocations tardives, c'est-à-dire des étudiants qui n'ont pas les titres nécessaires à l'admission à l'Université;
5. Ses charges financières sont entièrement assumées par l'Eglise.

Ces traits mis à part, la Faculté de théologie ne se distingue pas des autres facultés. Ses professeurs font partie du sénat. ¹⁾ Elle bénéficie du revenu des Fonds spéciaux de l'Université. Elle peut user des services administratifs universitaires. ²⁾

En 1951, un « avenant du concordat » modifia les chiffres 2, 3 et 4 de l'article consacré à la Faculté de théologie (arrêté du Conseil d'Etat du 8 mai 1951). Cet avenant concerne la composition et les pouvoirs de la commission des études et ne touche pas aux lignes générales de l'organisation de la Faculté telle qu'elle vient d'être exposée.

L'article E représente une nouvelle faveur de l'Etat envers l'Eglise. L'Etat s'engage à veiller à ce que « les facilités » et le temps nécessaires soient accordés aux catéchumènes, écoliers ou apprentis en vue de leur instruction religieuse.

Dans *l'article F*, l'Eglise offre à l'Etat et aux communes les services de ses pasteurs pour les cérémonies officielles. C'est l'unique obligation qu'elle déclare officiellement assumer envers l'Etat. Il s'agit là d'une obligation sans condition. Mais l'Eglise reste libre de s'exprimer, lors de ces manifestations, comme elle l'entend.

L'article final G porte comme en-tête : « Dispositions financières ». Il détermine, pour dix ans, la part que l'Eglise recevra des 200.000 francs annuels alloués par l'Etat aux Eglises. Le dernier alinéa laisse à l'Eglise la faculté de renoncer, dans vingt ans, à tout ou partie de la subvention de l'Etat. ³⁾

¹⁾ Lettre D, chiffre 4.

²⁾ Lettre D, chiffre 6.

³⁾ Pour saisir le sens de cette disposition, voir la partie historique du présent travail, ainsi que les pages consacrées à l'organisation financière de l'Eglise (motion Landry), p. 132.

b) Nature juridique du concordat.

En droit canonique, le mot concordat a le sens précis d'entente entre l'autorité ecclésiastique et le pouvoir civil ayant pour but d'organiser les rapports entre l'Eglise et l'Etat relativement à certains objets qui les intéressent tous deux. ¹⁾

La force obligatoire et la nature juridique de ces accords conclus, en particulier avec l'Eglise catholique romaine, donnent lieu à maintes controverses. ²⁾

Une première théorie, appelée *légale*, fut défendue dès le XVIII^e siècle, en Allemagne surtout. Etroitement liée à la notion du pouvoir royal absolu, elle considère l'Etat comme la source unique de tout droit. Le concordat ne représente, pour les tenants de cette théorie, qu'une simple loi. L'Etat peut le modifier ou le supprimer en toute liberté. Certains juristes vont jusqu'à penser qu'il n'existe aucun terrain juridique commun à l'Eglise et à l'Etat, en sorte que le concordat ne crée rien d'autre que des obligations morales.

La théorie dite des *privilèges* conduit à des conclusions semblables, par des motifs exactement opposés : Celle-ci part de l'idée que l'Eglise, en raison de sa fin surnaturelle, se trouve placée au-dessus de l'Etat. Aussi conteste-t-elle également le caractère juridiquement obligatoire du concordat. Ce dernier ne serait rien d'autre qu'un ensemble de concessions accordées à l'Etat par l'Eglise.

Ces deux théories ont donc ceci de commun qu'elles considèrent l'une des parties au concordat comme supérieure à l'autre, ce qui enlève à cette espèce particulière d'accords les caractères d'une véritable convention juridique et les rend essentiellement révocables.

En revanche, la théorie *contractuelle*, la plus généralement acceptée aujourd'hui, reconnaît au concordat la valeur d'une convention conclue entre deux sujets indépendants, tous

¹⁾ R. Naz, « Dictionnaire de droit canonique », Paris, 1942. V. sous Concordat, Tome II, p. 1354.

²⁾ Henri Wagnon, « Nouvelles controverses en doctrine concordataire », dans « Actes du congrès de droit canonique », Paris, 1950.

deux obligés. L'Etat et l'Eglise s'engagent par la signature de leurs représentants. ¹⁾

Chacune de ces théories, il faut bien le dire, prête le flanc à la critique. Aucune ne s'impose à l'exclusion absolue des autres. ²⁾ En fait, cependant, le concordat signé entre l'Etat de Neuchâtel et l'Eglise réformée évangélique, les 1er et 30 décembre 1942, apparaît indiscutablement fondé sur la théorie contractuelle. Il présente, en effet, tous les caractères propres au contrat de droit public interne. ³⁾

Le contrat de droit public est généralement un contrat conclu par deux ou plusieurs établissements ou collectivités de droit public, pour atteindre un but correspondant à leur fonction. ⁴⁾ A titre d'exemple, on peut citer les accords relatifs à la participation de l'Etat dans des entreprises publiques (compagnies de chemin de fer, centrales électriques, constructions routières, etc.) ou les conventions intercommunales en matière d'assistance publique. Le contrat de droit public est reconnaissable au fait que les parties n'agissent pas en tant

¹⁾ Il convient de mentionner aussi la **théorie dualiste**, représentée par **Triepel** (« *Völkerrecht und Landesrecht* », Leipzig, 1899, trad. **R. Brunet**, Paris-Oxford, 1920), selon laquelle les concordats ont pour unique effet de mettre à la charge de l'Eglise et de l'Etat l'obligation de promulguer des législations parallèles.

²⁾ **E. Zweifel**: « Die rechtliche Natur der Vereinbarungen zwischen den Staaten und dem apostolischen Stuhl (Konkordate) », Thèse Zurich, 1948.

³⁾ La doctrine et la pratique du droit des gens identifient généralement le concordat signé entre un Etat et l'Eglise catholique romaine à un traité international. (**Wagnon**: « Concordat et droit international », Gembloux, 1935.) Ceci s'explique parce que le Saint-Siège, pour des raisons historiques surtout, s'est toujours vu reconnaître la qualité d'un sujet « sui generis » du droit international public. La situation de l'Eglise protestante est fort différente. D'abord, il n'existe que des Eglises protestantes. Ensuite, ces Eglises ne sont pas représentées, sur le plan international, par un organe suprême comparable au Saint-Siège. Enfin et surtout, les chefs de l'Eglise protestante — à part quelques rares exceptions — n'ont jamais eu avec les chefs d'Etat des relations semblables à celles que le Pape entretenait avec les monarques au moyen âge. Par conséquent, les liens qui unissent les Eglises protestantes et les Etats sont en tous les cas des liens de droit interne, non de droit international.

⁴⁾ **Ruck**, p. 122; **Waline**, p. 563.

que sujets de droit privé, pour satisfaire des intérêts privés, mais en tant que détenteurs d'une parcelle de la puissance publique, pour protéger les intérêts de la collectivité et remplir des fonctions de nature administrative. Le contrat de droit public, pour autant que son objet rentre dans la sphère de compétence de chacune des parties, n'a pas besoin d'une approbation législative pour être valablement conclu.

Peut-il y avoir contrat de droit public si l'une des parties est un sujet de droit privé? Oui. Mais il faut alors que le co-contractant intervienne comme détenteur de la puissance publique, tout en se mettant sur un pied d'égalité avec la personne privée. Un contrat de ce type doit avoir été expressément autorisé par un acte législatif, qui en fixe très exactement le contenu. ¹⁾ Tel sera le cas, par exemple, des accords qui interviennent parfois entre une commune et un contribuable, pour alléger les charges fiscales de ce dernier.

Le concordat qui nous occupe correspond bien à la notion de contrat de droit public telle qu'elle vient d'être décrite : L'Etat, en signant ce concordat afin de régler ses rapports avec l'Eglise, a bien agi en qualité de collectivité publique. Un décret du Grand Conseil a expressément autorisé le Conseil d'Etat à conclure ce concordat avec l'Eglise réformée évangélique. ²⁾ La durée du concordat n'a pas été fixée. Les principes généraux de la résiliation des contrats étant applicables aux contrats de droit public, ³⁾ l'Eglise ou l'Etat ne pourrait dénoncer ce concordat, mise à part l'éventualité d'une résiliation conventionnelle, sans être à même de prouver que des circonstances nouvelles et importantes en rendent le maintien contraire à toute équité. ⁴⁾

¹⁾ Ruck, p. 123; Fleiner, « Principes généraux », p. 132 ss.

²⁾ Décret concernant l'application des articles 71 et 73 de la Constitution cantonale, du 19 mai 1941.

³⁾ Ruck, p. 126.

⁴⁾ Les vices du consentement semblent en effet exclus.

SECTION II. — NATURE JURIDIQUE DE L'EGLISE NEUCHATELOISE

Il ressort des divers textes législatifs dont nous avons rendu compte (constitution, concordat) que l'Eglise est parfaitement autonome, mais que de nombreux liens l'attachent à l'Etat. Pour déterminer son statut juridique avec plus de précision, il importe préalablement de résoudre quelques problèmes :

1. — L'EGLISE NEUCHATELOISE EST-ELLE SOUMISE A UNE AUTORISATION, AU SENS DE L'ARTICLE 72 DE LA CONSTITUTION NEUCHATELOISE ?

L'article 72 de la Constitution neuchâteloise de 1858, qui se trouvait déjà dans la Constitution de 1848, ¹⁾ soumet, nous l'avons vu, l'établissement de toute corporation religieuse à l'autorisation expresse et toujours révocable du Grand Conseil. Cette disposition est-elle conforme à la Constitution fédérale, étant entendu que l'autorisation se définit comme la levée d'une défense générale en faveur d'une personne déterminée ? ²⁾

Jusqu'en 1874, la Constitution fédérale garantissait le libre exercice des cultes uniquement aux Eglises « *chrétiennes reconnues* ». ³⁾

Elle ne protégeait donc que le culte chrétien. ⁴⁾ Par ailleurs, la liberté de conscience et de croyance n'était pas encore proclamée. ⁵⁾ Les cantons pouvaient donc se sentir en droit de contrôler l'établissement de toute corporation religieuse.

La situation créée par la Constitution fédérale de 1874 est différente. Désormais, la garantie du libre exercice des cultes et de la liberté d'association empêche les cantons d'interdire l'établissement d'une corporation religieuse, à moins que

¹⁾ Cf. Berthoud, p. 78.

²⁾ Ruck, p. 99.

³⁾ Art. 44 Cst. féd. de 1848; Rappard, p. 424.

⁴⁾ Fr. Clerc, « Liberté religieuse », p. 3.

⁵⁾ Giacometti, p. 311.

celle-ci ne soit incompatible avec l'ordre public et les bonnes mœurs. Les cantons sont donc justifiés à prendre les mesures nécessaires au maintien de la paix entre les membres des diverses communautés, ¹⁾ ²⁾ mais ils ne peuvent subordonner la création de groupements religieux à une « autorisation ».

L'article 72 de la Constitution neuchâteloise nous paraît, par conséquent, contraire à la Constitution fédérale. ³⁾ En tous les cas, l'autorisation prévue dans cet article ne saurait être comparée à l'autorisation que les médecins, par exemple, doivent recevoir pour être en droit d'exercer leur profession. De semblables restrictions à la liberté répondent à une nécessité d'ordre public, ⁴⁾ ⁵⁾ celle de protéger la santé de la population. La même nécessité n'existe pas en ce qui concerne l'Eglise. Il n'y a pas lieu de soumettre les corporations religieuses à un contrôle, alors que les autres associations peuvent être créées en toute liberté.

Il importe d'ailleurs de noter que la question du caractère constitutionnel ou anticonstitutionnel de l'article 72 a perdu de son importance, du fait que cette disposition est tombée en désuétude. En 1873 déjà, le Grand Conseil s'abstint de prendre une décision « autorisant » l'établissement de l'Eglise indépendante.

Nous avons donc toutes les raisons de conclure que la création de l'Eglise réformée évangélique ne dépendait pas d'une « autorisation », en sorte que l'article 72 ne permet guère de caractériser son statut, de définir ses rapports avec l'Etat.

¹⁾ Art. 50, al. 2, Cst. féd.

²⁾ Lampert, « Kirche », II, p. 77; Burckhardt, « Kommentar », p. 468; Fleiner, « Bundesstaatsrecht », p. 338; Giacometti, p. 337 ss.

³⁾ Lampert, « Kirche », II, p. 78; Fritz Wyler, « Die Staatsrechtliche Stellung der israelitischen Religionsgenossenschaften in der Schweiz », Thèse, Zurich, 1929, p. 183.

⁴⁾ Ruck, p. 45 ss.

⁵⁾ ATF 79 I, p. 117; JT, 1954, p. 77.

2. — L'EGLISE NEUCHATELOISE ET LES MODES DE GESTION D'UN SERVICE PUBLIC

a) Les modes de gestion d'un service public.

Pour accomplir ses multiples tâches, l'Etat recourt à des services publics. Ceux-ci sont dirigés par l'Etat lui-même ou par des organismes plus ou moins indépendants (organismes créés par lui ou mis au bénéfice d'une concession). Dans la première éventualité, il s'agit de services non autonomes, dépourvus de personnalité juridique. Dans la seconde, de services autonomes, fondés et organisés par l'Etat, mais qui, techniquement et juridiquement, ont une existence propre.

En Suisse comme en Allemagne, certains services dépendants ou indépendants sont couramment nommés « établissement public » (öffentliche Anstalt). Cette appellation désigne en général tout organisme de droit public dans lequel des valeurs patrimoniales et des prestations de services sont réunies pour servir de façon durable à l'accomplissement de fonctions publiques. ¹⁾

Pour notre part, nous préférons appeler « établissements publics » les seuls services indépendants, c'est-à-dire ceux qui possèdent la personnalité juridique. En effet, la définition citée ci-dessus prête à discussion, en ce qu'elle ne permet pas de distinguer clairement les établissements publics des autres services. Le droit français entend par établissement public une personne morale, gérant un service public avec une certaine autonomie et bénéficiant de prérogatives réservées à elle seule. ²⁾ C'est dans ce sens-là que nous emploierons l'expression d'établissement public.

Si elles diffèrent par leur définition, les doctrines française, allemande et suisse s'accordent pour reconnaître que les établissements publics se caractérisent par le fait qu'ils n'ont pas de membres. Les personnes qui s'y rattachent ont la qualité d'organes (par exemple, dans une université, les professeurs)

¹⁾ Ruck, p. 72 et 74; Fleiner, « Principes généraux », p. 198 ss.; Forst-hoff, p. 385 et p. 386; Peters, p. 113.

²⁾ Waline, p. 246; de Laubadère, p. 37 et 579.

ou alors elles sont simplement bénéficiaires des services offerts par les établissements (dans l'université toujours, les étudiants). Il est admis, en outre, que la création et la suppression des établissements publics dépendent d'un acte étatique, d'une décision de l'administration. ¹⁾

Nous avons fait allusion à la *concession* dont l'Etat use lorsqu'il n'estime pas nécessaire de créer une institution spéciale.

M. Waline définit le concessionnaire du service public comme « la personne (physique ou morale : particulier ou société) qui s'est engagée à faire fonctionner pendant un certain laps de temps un service public, en principe à ses frais et à ses risques et périls... » ²⁾ L'autorité publique confie une tâche qui lui incombe à un concessionnaire, qui devra agir avec le maximum d'efficacité et dans l'intérêt des citoyens. Pour ce faire, elle délègue aux concessionnaires des pouvoirs qui appartiennent normalement à elle seule, en se réservant un droit de contrôle. ³⁾ Les concessions les plus fréquentes dans la pratique, ont trait aux chemins de fer, au gaz, à l'électricité.

Ces modes de gestions contiennent quelques traits communs. En premier lieu, un service public se reconnaît par le fait que, destiné à satisfaire un besoin général, « il fonctionne toujours sous un régime juridique exorbitant du droit commun, un régime de droit public ». ⁴⁾

Ses *prérogatives* de droit public, pouvoir d'exproprier, de taxer, d'imposer des contraintes aux tiers, ⁵⁾ sont essentielles. En outre, tous les services publics sont créés et organisés par l'Etat, qui se réserve toujours un droit de regard sur son activité, quel que soit le mode de gestion. ⁶⁾

¹⁾ Waline, p. 246 ss.; de Laubadère, p. 579 ss.; Ruck, p. 74; Forsthoff, p. 384 ss.; Peters, p. 113.

²⁾ P. 380.

³⁾ Fleiner, « Principes généraux », p. 213; de Laubadère, p. 595; Waline, p. 384; Ruck, p. 104.

⁴⁾ Waline, p. 308.

⁵⁾ de Laubadère, p. 557.

⁶⁾ de Laubadère, p. 583.

b) *L'Eglise neuchâteloise est-elle un service public?*

1. *Le problème.* — Une question qu'il serait utile de résoudre dès l'abord est celle de savoir si l'activité que l'Eglise exerce traditionnellement fait partie, en principe, des « services publics » de l'Etat, si, en particulier, l'Eglise neuchâteloise doit être considérée comme un service public. La réponse donnée à cette question nous permettrait de définir, plus ou moins sûrement, le statut de l'Eglise, ou du moins d'exclure telle ou telle interprétation.

Mais comment apprécier si les tâches de l'Eglise sont celles d'un service public? *M. de Laubadère* tient qu'il n'y a pas de tâches relevant objectivement du service public. ¹⁾ Il rejette des affirmations comme celle-ci: « Certains services sont de la nature, de l'essence même de l'Etat. » Pour lui, « le domaine du service public est variable selon les époques et les conceptions des hommes au pouvoir ». ²⁾ C'est à l'Etat seul qu'il appartient de décider si une activité est érigée ou non en service public. Le critère du service public se trouve par conséquent dans l'intention des *gouvernants*: le juge auquel la question est posée doit se demander si la puissance publique a voulu, dans l'espèce, créer un service public. ³⁾

Cette opinion nous paraît juste. En cherchant si l'activité de l'Eglise fait partie des fonctions de l'Etat, nous nous sommes rendu compte que nous pénétrions dans un domaine abandonné à l'appréciation individuelle où il n'est pas de solution objective possible. La réponse de chacun dépendra de sa propre conception de l'Etat, et, même si d'excellentes raisons l'étaient, elle restera subjective.

Il faut donc, pour résoudre le problème posé, rechercher l'intention du législateur. Si celle-ci n'apparaît pas nettement,

¹⁾ P. 556.

²⁾ P. 557.

³⁾ *Jèze*, « Les principes généraux du droit administratif », 3e éd., vol. II, p. 16: « Sont uniquement, exclusivement services publics, les besoins d'intérêt général que les gouvernements d'un pays donné, à un moment donné, ont décidé de satisfaire par le procédé du service public. L'intention des gouvernants est seule à considérer. »

il conviendra d'examiner si un autre critère permet peut-être de découvrir la nature juridique de l'Eglise.

2. *L'Eglise neuchâteloise n'est pas un service public.* — L'Eglise neuchâteloise n'est en aucun cas un service public dépourvu d'autonomie, puisqu'elle possède la personnalité juridique.

Les traits caractéristiques de l'établissement public lui font également défaut. Sa création n'est pas le fait de l'Etat, qui ne l'a pas *voulue*, mais l'a simplement *reconnue*. « L'établissement public bénéficie toujours *de plano* des prérogatives réservées aux personnes de droit administratif ». ¹⁾ Or, l'Eglise ne jouit d'aucune de ces prérogatives (si ce n'est d'une exonération d'impôt). Les tiers traitent avec elle sur un pied d'égalité. Elle ne peut lever d'impôts. Ses biens n'ont pas le caractère de deniers publics.

Il est exclu, enfin, que la mission de l'Eglise lui ait été concédée par l'Etat. D'une part, le pouvoir des autorités publiques d'accorder une concession signifie que l'Etat détient un monopole. Or, nous l'avons vu, ²⁾ la Constitution fédérale garantit le libre exercice des cultes, en sorte que les cantons ne sauraient jouir d'un « monopole » en matière ecclésiastique. D'autre part, « la concession suppose essentiellement que le service public est susceptible de procurer à l'exploitant un profit pécuniaire. Il n'est donc pas question de concession pour les services qui, tout en étant d'intérêt public, ne consistent pas à fournir des prestations à des consommateurs. On conçoit par exemple que le service des chemins de fer soit concédé, on ne conçoit pas que celui de la Défense nationale le soit. » ³⁾ ⁴⁾ Il est évident que l'Eglise n'a pas d'intérêt pécuniaire à accomplir sa mission. Enfin, nous avons relevé que la concession confère des prérogatives qui donnent à son bénéficiaire une position de supériorité. Cet élément fait aussi défaut dans le cas de l'Eglise neuchâteloise, égale des autres sujets de droit.

¹⁾ Waline, p. 246.

²⁾ P. 49.

³⁾ Waline, p. 381.

⁴⁾ MM. Duez et Debeyre se montrent moins absolus : « Théoriquement, le procédé est applicable à tous les services publics. » (P. 555.)

Nous concluons donc que l'Eglise ne présente aucune des caractéristiques du service public, qu'elle ne revêt aucune forme correspondant à un mode de gestion d'un service public.

3. — LES ETABLISSEMENTS D'UTILITE PUBLIQUE ET LES ETABLISSEMENTS D'INTERET PUBLIC

a) *Définitions de ces deux institutions en droit administratif moderne.*

« Il existe dans le secteur des organismes privés une catégorie dont la distinction avec l'établissement public est classique et du plus haut intérêt; c'est la catégorie des *établissements d'utilité publique*. (C'est nous qui soulignons.)

» Les établissements d'utilité publique sont des groupements privés qui ne gèrent pas un service public, mais une activité privée, auxquels cependant, en raison d'un certain intérêt qu'ils représentent, a été octroyée, par décret, la « reconnaissance d'utilité publique ». Ils se distinguent donc complètement des établissements publics puisqu'il n'y a en eux ni organisme public ni service public. » ¹⁾

Ces établissements ne sont pas reconnus en Suisse; mais, en France, quelques textes législatifs en font état et, ainsi que nous le verrons plus loin, la doctrine moderne de ce pays ne manque pas de les nommer, d'en étudier la nature et l'origine.

MM. Duez et Debeyre signalent, enfin, à côté des établissements d'utilité publique, les *établissements d'intérêt public* :

« Ces établissements constituent une catégorie qui peut être considérée comme se plaçant entre les établissements d'utilité publique et les établissements publics. Ils présentent, en effet, deux traits fondamentaux :

» 1^o ils demeurent des entreprises privées comme les établissements d'utilité publique;

» 2^o mais, en raison de l'intérêt public qu'ils présentent, le législateur a estimé devoir les doter de *certaines prérogatives de puissance publique* (pouvoir d'expropriation, servitudes actives d'intérêt public, travaux publics, etc.). Et, par ce

¹⁾ de Laubadère, p. 581/582.

deuxième trait, ils se rapprochent des services publics et s'écartent des établissements d'utilité publique qui ne se voient jamais attribuer de telles prérogatives de puissance publique. » ¹⁾ ²⁾

b) *L'Eglise neuchâteloise est un établissement d'utilité publique « sui generis ».*

Nous avons émis l'opinion que l'Eglise neuchâteloise ne pouvait être classée en aucun cas parmi les établissements publics du canton. Serait-elle un établissement d'utilité publique ou un établissement d'intérêt public ?

M. de Laubadère, cherchant à distinguer l'établissement d'utilité publique de l'établissement public, examine le critérium de l'origine de l'établissement, ou plus exactement de l'initiative de sa création. « Si celle-ci est venue des pouvoirs publics, il y a établissement public; au contraire, si elle provient d'un particulier, il y a établissement d'utilité publique, l'Etat n'intervenant que pour accorder la *reconnaissance d'utilité*. » ³⁾ Mais M. de Laubadère rejette ce critère, en observant : « La valeur du critérium classique a été, depuis lors, contestée;

¹⁾ P. 603.

²⁾ La doctrine allemande, par la plume du professeur **Forsthoff**, signale aussi l'apparition de groupements de droit privé, dont les liens avec l'Etat revêtent un caractère particulier, inconnu jusqu'alors (p. 378 ss.). Forsthoff cite tout d'abord les « *Leitungsverbände in den Formen des Privatrechts* ». Il place dans cette catégorie les associations qui ne répondent pas exactement aux données traditionnelles de l'association, par le fait qu'elles sont soit créées par l'Etat, soit chargées par celui-ci de fonctions qui appartiennent normalement à l'Etat. La seconde catégorie est représentée par les « *öffentliche Unternehmungen* ». Sous cette dénomination, Forsthoff fait entrer les entreprises dont le but est essentiellement économique et qui dépendent de l'Etat. (« *Die Unternehmung heisst eine öffentliche, wenn sie von der öffentlichen Verwaltung getragen wird.* » [P. 404.]) Enfin, l'entreprise d'économie mixte (*gemischtwirtschaftliche Unternehmung*) appartient à la vie économique du pays. L'administration y joue un rôle d'influence, non pas seulement en détenant une part du capital, mais en participant à la direction de l'entreprise. (P. 409/410.)

³⁾ P. 582.

il existe, en effet, des exemples d'établissements publics dus, à l'origine, à l'initiative privée (...); à l'inverse, il arrive que le législateur crée de toute pièce un organisme qu'il qualifie d'établissement d'utilité publique. » ¹⁾ ²⁾

Puis l'auteur passe au critère du privilège de la puissance publique, qui ne serait accordé qu'aux établissements publics. Mais il doit aussi l'abandonner, en raison de la tendance actuelle d'étendre cette prérogative à des entreprises privées d'intérêt général.

Partageant l'opinion de MM. Duez et Debeyre ³⁾ et de M. Waline ⁴⁾, M. de Laubadère estime : « En réalité, l'idée fondamentale doit être trouvée dans le critère général de l'organisme public et du service public, à savoir, *l'intention de l'administration*. Cette intention est claire lorsque le législateur qualifie lui-même l'organisme qu'il crée (exemple : établissement d'utilité publique créé avec cette qualification par la loi). Lorsque l'intention est douteuse, le juge a recours à des indices objectifs », à un « faisceau de présomptions ». ⁵⁾

Le critère adopté par M. de Laubadère pour déterminer si une institution fait partie des établissements publics ou des établissements d'utilité publique est le même que celui qui permet de définir un service public. Il peut être appliqué, à notre avis, à la distinction entre les établissements d'utilité publique et ceux d'intérêt public.

L'article 71 de la Constitution neuchâteloise reconnaît l'Eglise « d'intérêt public ». Pouvons-nous nous contenter de cette appellation et déclarer que le législateur a *voulu* donner à l'Eglise la forme d'un établissement d'intérêt public ? Le Grand Conseil n'a fait que reprendre l'expression proposée par la commission des XIV. Or, de l'aveu même de M. Du Pasquier, son auteur, elle a été utilisée dans un sens peu précis, propre à satisfaire les nationaux et les indépendants. En l'occurrence, il fallait être diplomate et M. Du Pasquier l'a

¹⁾ P. 582/83.

²⁾ Dans le même sens, **Duez et Debeyre**, p. 161/62; **Waline**, p. 248/49.

³⁾ P. 161/62.

⁴⁾ P. 248/49.

⁵⁾ P. 583.

été: Le législateur désirait un organisme qui ne lui soit pas soumis et qui cependant réponde à un besoin général et remplisse une fonction utile à beaucoup, pour autoriser l'Etat à lui accorder certains droits et privilèges. Aucune attention particulière n'a été prêtée au sens exact, technique, de l'expression « institution d'intérêt public ». D'ailleurs, si l'Eglise est bien une personne de droit privé, comme tous les établissements d'intérêt public, le second élément, les « prérogatives de puissance publique » ¹⁾, lui fait défaut: l'Eglise n'a pas le droit de prélever des impôts, ni celui d'exproprier. Nous ne lui connaissons aucune prérogative de puissance publique.

Ainsi, nous constatons premièrement que l'intention du législateur est, à tout le moins, équivoque, deuxièmement que les prérogatives de puissance publique, élément essentiel des établissements d'intérêt public, ne se retrouvent pas dans l'Eglise. En dépit de l'expression utilisée par la loi, il nous faut repousser pour l'Eglise neuchâteloise la qualification d'établissement d'intérêt public. Recourons dès lors à ce « faisceau de présomptions » qui nous permettra de déterminer si l'Eglise est, en revanche, un établissement d'utilité publique.

Si nous ne pouvons pas acquérir une connaissance certaine de l'intention du législateur, nous sommes pourtant à même d'établir un parallèle frappant, et à notre sens déterminant, entre les caractéristiques de l'Eglise neuchâteloise et celles que Duez et Debeyre attribuent à l'établissement d'utilité publique.

Deux des éléments qui, selon ces auteurs ²⁾, déterminent la condition juridique générale de ce genre d'établissements sont réalisés: D'une part, l'Eglise est soumise « aux règles ordinaires du droit privé ». Son fonctionnement est réglé par sa constitution qui a été adoptée par ses membres; ses biens n'appartiennent pas à l'Etat, mais « sont gouvernés par les principes de la propriété privée »; ³⁾ ses deniers ne sont pas

¹⁾ Duez et Debeyre, p. 603.

²⁾ P. 600.

³⁾ On nous objectera peut-être les biens incamérés en 1848, mais il s'agit principalement d'immeubles que l'Eglise n'utilise plus et qu'elle

« des deniers publics », soumis au régime exceptionnel de la comptabilité publique »; les travaux qu'elle effectue « ne prennent pas le caractère de travaux publics »; les personnes à son service ne sont pas des fonctionnaires. ¹⁾

D'autre part, si elle n'est pas à proprement parler « l'auxiliaire de l'Administration », ²⁾ l'Eglise remplit du moins une tâche à l'accomplissement de laquelle l'Etat a intérêt.

Ce n'est pas la volonté seule de l'association qui peut lui donner la qualité d'établissement d'utilité publique. Ce statut doit découler d'un acte législatif. C'est bien le cas de l'Eglise neuchâteloise, puisque sa nature ressort essentiellement de l'article 71 de la Constitution neuchâteloise.

Les divers privilèges dont l'Eglise bénéficie sont, eux aussi, caractéristiques de l'établissement d'utilité publique. L'Eglise est exemptée de tout impôt; *les revenus des biens ecclésiastiques, incamérés en 1848*, lui sont assurés; un subside annuel de près de 160.000 francs lui est alloué; l'administration cantonale s'occupe elle-même de percevoir la contribution ecclésiastique dont elle verse le montant intégral à l'Eglise. Au surplus, en vertu du concordat, les communes doivent entretenir les temples, et les cures ont été transférées à l'Eglise à titre gratuit (articles A et B du concordat). Cela dans le domaine matériel. Mais d'autres privilèges encore sont accordés à l'Eglise. Par l'alinéa 5 de l'article constitutionnel 71, elle peut donner librement l'enseignement religieux dans les écoles et des heures favorables doivent lui être réservées à cet effet. Les autorités civiles s'engagent à veiller à ce que les catéchumènes, écoliers ou apprentis reçoivent toutes facilités et le temps nécessaire pour suivre l'instruction religieuse (art. E du concordat). Enfin, la Faculté de théologie, rattachée à

ne revendique pas. En revanche, les cures qui lui appartenaient et celles qui lui ont été transférées en 1942 sont sa propriété personnelle et exclusive. On nous objectera peut-être aussi que la plupart des temples sont propriétés des communes. Mais nous répliquerons que les communes, en vertu de l'article A, alinéa 3, du concordat, sont en droit de les céder aux paroisses.

¹⁾ Cf. p. 124.

²⁾ **Duez et Debeyre**, p. 601.

l'Université, jouit de toutes les prérogatives accordées aux facultés universitaires (art. D du concordat).

MM. Duez et Debeyre font en outre état d'un contrôle de l'administration sur l'établissement d'utilité publique. « La reconnaissance d'utilité publique ne s'obtient pas sans contrepartie ». ¹⁾ ²⁾ Ce trait fait défaut dans le cas de l'Eglise neuchâteloise. Mais cette absence n'infirme pas notre thèse. Sans doute, l'Etat exige-t-il normalement un droit de regard, en compensation de son appui. Il est cependant libre d'y renoncer; l'établissement n'en sera pas moins d'utilité publique. Ce refus de s'ingérer de quelque façon que ce soit dans les affaires de l'Eglise, cette attitude qui exprime la confiance de l'Etat à l'égard de cette institution, sa conviction que les avantages matériels et autres qu'il lui accorde, seront utilisés au mieux, méritent d'être relevés. La non-intrusion de l'Etat dans un organisme qu'il soutient de ses deniers et de son intérêt, provenant, non pas de sa négligence, mais de sa volonté librement exprimée (« l'Eglise réformée et les paroisses catholiques sont autonomes; elles s'organisent librement sous la forme corporative [article 60 du Code civil] »), ³⁾ nous paraît unique et nous engage à qualifier l'Eglise d'établissement d'utilité publique « sui generis ». Face à la tendance moderne d'habiliter l'Etat à exercer une certaine tutelle, même sur les personnes morales de droit privé, le statut de l'Eglise neuchâteloise doit être mis en évidence.

Ainsi, les XIV ont donné à l'Eglise un statut très particulier, qui correspond aux deux directives qu'ils avaient reçues; l'Eglise jouit de toute son autonomie et pourtant l'Etat la soutient et maintient avec elle un lien « effectif et juridique ».

Cette double caractéristique est, d'ailleurs, relevée par le Conseil fédéral dans le message concernant la garantie que l'Assemblée fédérale était appelée à accorder aux deux nouveaux articles constitutionnels neuchâtelois de 1941 ⁴⁾ :

¹⁾ P. 602.

²⁾ Dans le même sens, de Laubadère, p. 582.

³⁾ Article 71, al. 3, de la Constitution cantonale.

⁴⁾ FF, 1941, p. 637.

« En vertu du nouvel article 71 de la Constitution, l'Eglise réformée évangélique du canton de Neuchâtel, de même que l'Eglise catholique romaine et l'Eglise catholique chrétienne, seront des associations privées autonomes, organisées corporativement selon l'article 60 du Code civil. Le nouveau régime ecclésiastique ne réalise cependant pas le principe de la séparation des Eglises et de l'Etat, puisque l'Etat, loin d'ignorer les Eglises, les reconnaît expressément comme institution d'intérêt public et, en contrepartie de la suppression du budget des cultes, leur accorde une subvention annuelle fixe et les exonère de tous impôts et droits de mutation ou de succession. De plus, l'Etat garantit aux Eglises des conditions favorables de temps et de lieu pour l'enseignement religieux dans les écoles. »

Nous concluons en affirmant que l'Eglise neuchâteloise n'entre pas dans la catégorie des établissements publics, ne dépend de l'Etat ni par un acte de concession, ni par une autorisation, mais que, jouissant d'une parfaite indépendance, reconnue « d'intérêt public » et gratifiée de nombreux privilèges, elle correspond à l'établissement d'utilité publique, tel que la France le connaît. Mais l'attitude parfaitement désintéressée de l'Etat, qui n'a sollicité aucun droit de regard sur l'activité de l'Eglise, nous conduit à classer cette dernière dans une catégorie spéciale que nous pensons pouvoir désigner par l'expression : établissement d'utilité publique « sui generis ».

4. — L'EGLISE NEUCHATELOISE EST-ELLE UNE EGLISE NATIONALE OU UNE EGLISE INDEPENDANTE ?

En Suisse, les Eglises protestantes sont habituellement classées en deux groupes : les Eglises nationales et les Eglises indépendantes. Les Eglises nationales sont organisées et contrôlées par l'Etat. ¹⁾ Les autorités leur concèdent de nombreux privilèges. Leurs pasteurs sont des fonctionnaires, c'est-à-dire qu'ils sont rétribués par l'Etat et que celui-ci est en

¹⁾ Fleiner, « Bundesstaatsrecht », p. 253 et 352.

droit de leur donner des instructions. Enfin, ces Eglises sont multitudinistes : toute personne de confession protestante en fait partie, sauf déclaration expresse. Les Eglises libres ou indépendantes, organisées en la forme des associations de droit privé, vivent par leurs propres moyens. Elles ne sont rattachées par aucun lien à l'Etat. Sans doute celui-ci les gratifie-t-il parfois de certains privilèges (exonération d'impôt, droit d'organiser l'enseignement religieux dans les écoles, etc.). Mais il s'agit là de tolérances et non pas de droits que l'Etat serait tenu d'accorder. ¹⁾

Les privilèges dont l'Eglise neuchâteloise jouit, sa constitution qui consacre le principe multitudiniste, nous incitent à voir en elle une Eglise nationale.

Et pourtant, cette appellation ne correspond pas en vérité aux caractères de l'Eglise neuchâteloise. L'art. 71 al. 3 de la Constitution neuchâteloise déclare, en effet : « elle (s) s'organise (nt) librement sous la forme corporative ». L'Etat ne jouit d'aucun droit sur l'Eglise. Il ne participe à aucune de ses décisions. Il ne nomme aucun de ses organes et il ne connaît pas de « budget des cultes ». Cette indépendance de l'Eglise, qui a pour corollaire sa responsabilité, fait qu'elle ne peut être classée parmi les Eglises nationales. Mais le soutien que l'Etat lui accorde, en vertu de dispositions constitutionnelles, la distingue aussi d'une Eglise libre.

L'Eglise neuchâteloise se trouve donc dans une situation mixte. Elle tient à la fois de l'Eglise nationale et de l'Eglise indépendante. L'expression *Eglise populaire autonome* nous paraît assez bien correspondre à cette situation. ²⁾

L'Eglise réformée neuchâteloise est en effet populaire, puisqu'elle rassemble la majorité du peuple neuchâtelois et

¹⁾ **Germann**, p. 194.

²⁾ Par « Eglise populaire » (Volkskirche), il faut entendre une Eglise qui groupe la grande majorité des habitants d'un Etat et qui reconnaît comme ses membres tous ceux qui ne déclarent pas expressément ne pas vouloir en faire partie. Les Eglises de ce genre sont souvent des Eglises nationales, mais elles ne le sont pas nécessairement. (**Fritz Balmer**, « Die Stellung der evangelisch-reformierten Landeskirche im Rahmen der bernischen Staatsverfassung », Berne, 1946, p. 27.)

puisque tous les habitants de notre canton en font partie, à moins qu'ils ne refusent expressément la qualité de membre. Elle est autonome, car l'Etat n'exerce aucun pouvoir sur elle.

Ce type d'Eglise populaire appartient-il au droit public ou au droit privé? C'est encore, nous le verrons, une question à laquelle il n'est pas possible de donner une réponse absolue.

SECTION III. — LA SOUMISSION DE L'EGLISE NEUCHATELOISE AU DROIT PUBLIC ET AU DROIT PRIVE

1. — LA DISTINCTION ENTRE LE DROIT PUBLIC ET LE DROIT PRIVE DANS LE SYSTEME JURIDIQUE SUISSE

En vertu de l'article 64 de la Constitution fédérale, la Confédération a le droit de légiférer dans tous les domaines du droit civil. L'introduction du Code civil suisse et du Code fédéral des obligations a aboli la presque totalité du droit privé cantonal. En revanche, « les lois civiles de la Confédération laissent subsister les compétences des cantons en matière de droit public ». ^{1) 2)}

La distinction entre droit privé et droit public ³⁾ revêt, dès lors, une grande importance. Il existe deux théories principales au sujet de la manière dont il faut l'établir.

La théorie des sujets en cause range dans le droit public les relations juridiques auxquelles un organe de l'Etat participe dans le cadre de ses fonctions officielles, revêtu de son *imperium*. ⁴⁾

Pour la théorie de l'intérêt en jeu, le droit public concerne la chose publique, tandis que le droit privé protège les intérêts particuliers. Ce critère, dont l'origine remonte à

¹⁾ Art. 6, al. 1, CC.

²⁾ Fleiner, « Bundesstaatsrecht », p. 424; Giacometti, p. 67.

³⁾ Cf. Germann, p. 198 ss.

⁴⁾ Claude Du Pasquier, « Introduction », p. 147 et s.

Ulpien, ¹⁾ est appliqué par le Tribunal fédéral dans plusieurs arrêts. « Pour qu'une disposition cantonale appartienne au droit public, il faut que le législateur ait eu premièrement en vue de sauvegarder ou de promouvoir le bien de la collectivité. » ²⁾

Notre Cour suprême observe au surplus : les dispositions qui visent à satisfaire un besoin collectif créent envers l'Etat « des droits et des devoirs dont la sanction est avant tout assurée... par les moyens de la contrainte administrative et de la peine ». ³⁾ Ainsi, en règle générale du moins, les dispositions de droit public engendrent des liens de subordination des individus à l'Etat, garant de l'intérêt commun. D'après cette jurisprudence fédérale, une norme ne relève pas nécessairement du droit public parce qu'elle crée des rapports auxquels un organe de l'Etat participe en sa qualité officielle, ou des rapports entre des sujets dont l'un est subordonné à l'autre. Le Tribunal fédéral précise en effet que le recours aux mesures administratives ou pénales « ne suffit pas à donner à une règle déterminée un caractère de droit public, si elle vise simplement à protéger des intérêts privés » (*codem loco*). ⁴⁾

Quant au droit privé, il s'applique aux relations des particuliers entre eux, placés sur un pied d'égalité juridique, et il protège des intérêts privés. ⁵⁾

Il n'est pas toujours possible de distinguer clairement le droit public du droit privé. En fait, est droit civil ce que le législateur fédéral considère comme tel. L'Assemblée fédérale détient la compétence de la compétence ⁶⁾ et elle peut ainsi restreindre le champ d'application du droit public cantonal.

A l'égard des corporations ecclésiastiques, cependant, le législateur fédéral laisse une grande liberté au droit public cantonal, principalement par l'article 59, al. 1, C.C.

¹⁾ « Institutes », L. I, par. 2 (De Justitia et Jure).

²⁾ ATF 76 I, p. 314.

³⁾ ATF 76 I, p. 314.

⁴⁾ André Grisel, « Des rapports entre le droit civil fédéral et le droit public cantonal », « Revue de droit suisse », 1951, p. 295 et 296.

⁵⁾ ATF 73 I, p. 52; Ruck, p. 36 ss.

⁶⁾ Egger, op. cit., ad art. 6, p. 102; Giacometti, p. 38.

En vertu de l'article 6, al. 1, C.C., « les lois civiles de la Confédération laissent subsister les compétences des cantons en matière de droit public ». Parmi les dispositions générales qui régissent les personnes morales, se trouve l'article 59 du Code civil, dont le premier alinéa est ainsi formulé : « Le droit public de la Confédération et des cantons demeure réservé pour les corporations ou les établissements qui lui sont soumis et pour ceux qui ont un caractère ecclésiastique ». Cette réserve paraît n'avoir qu'une valeur de rappel de l'article 6, dans la mesure où elle vise les établissements de droit public. ¹⁾ On peut se demander toutefois si elle ne prend pas une portée plus étendue lorsqu'elle s'applique aux corporations « qui ont un caractère ecclésiastique ».

a) Origine de l'article 59, al. 1, C.C.

L'avant-projet du Code civil suisse, élaboré par Eugène Huber, contenait à la fin du titre consacré aux personnes morales un chapitre de deux articles intitulé : « Des autres corporations et établissements ». Le premier article (108) soumettait les sociétés à but économique au droit fédéral, et les associations d'allmends au droit cantonal. Le second se présentait sous la forme exacte de l'actuel alinéa 1 de l'article 59.

L'exposé des motifs de l'avant-projet commentait ainsi ces articles : « Le droit fédéral et cantonal est réservé à l'égard des corporations et établissements qui en relèvent. Nous entendons par là les institutions qui sont un élément même du droit public du pays. En conséquence, on fera rentrer dans cette catégorie les établissements ecclésiastiques, ainsi que le texte actuel le dit expressément, soit les Eglises nationales et les institutions qui s'y rattachent. » ²⁾

Lors d'une séance de la commission d'experts, un membre fit remarquer combien le principe était simple : La réserve

¹⁾ ATF 48 II, p. 418; JT 1923, p. 311.

²⁾ Exposé des motifs de l'avant-projet du Département fédéral de justice et police, Berne, 1902, p. 82.

de l'article 59 s'appliquerait aux collectivités de droit public, cependant que les sociétés de droit privé relèveraient du droit privé. ¹⁾

Lorsque ces dispositions, réunies dans l'actuel article 59, passèrent en discussion devant les Chambres fédérales, les rapporteurs signalèrent spécialement la réserve en faveur du droit cantonal concernant les sociétés d'allmends. Cependant, ils s'attachèrent aussi à justifier le premier alinéa de l'article 59 en précisant :

1^o Les corporations et établissements considérés comme relevant du droit public de la Confédération ou des cantons, ou qui revêtent un caractère ecclésiastique, continueront à être régis comme jusqu'à présent par les dispositions de droit public en vigueur dans la Confédération et dans les cantons.

2^o Les cantons seront en droit d'édicter des dispositions concernant les « restrictions de main-morte ». ²⁾

Ainsi, dans l'idée des rapporteurs, l'article 59 devait permettre aux cantons d'éliminer les biens de main-morte et leur conserver le droit de régir les Eglises. Aucune distinction n'était plus faite entre les Eglises nationales et les autres.

Il semble que les Chambres ont approuvé ces principes. En tous les cas, elles n'ont pas adopté l'opinion des auteurs du projet de Code civil selon lesquels l'article 59, al. 1, devait viser uniquement les corporations de droit public.

b) Portée de l'article 59, al. 1, C.C.

De sa genèse, nous déduisons que l'article 59, al. 1, concerne aussi bien les associations ecclésiastiques de droit privé que celles de droit public. Tel est, du reste, l'avis des commen-

¹⁾ Protokoll der Expertus Kommission ZGB, dactylographié, Vol. I, p. 66.

²⁾ Bulletin sténographique officiel de l'Assemblée fédérale, année 1905, Séances du Conseil national du 7 juin, p. 475 et 477, et du Conseil des Etats du 26 septembre, p. 930.

tateurs, en particulier d'Egger, ¹⁾ de Tuor, ²⁾ de Lampert ³⁾ et de Hafter. ⁴⁾ ⁵⁾

Par l'article 59, la Confédération laisse donc subsister, pour les Eglises, même de droit privé, la primauté du droit public. ⁶⁾ Le législateur fédéral repousse là, exceptionnellement, les limites du droit privé en faveur du droit public.

D'une manière générale, l'article 6 C.C. permet aux cantons de soumettre à des normes de droit public des institutions que le législateur fédéral a déjà réglementées en droit privé. Ils ont le pouvoir d'écarter le droit privé fédéral au profit de leur droit public, mais pour autant qu'ils ont des motifs plausibles d'intérêt public de le faire. ⁷⁾

L'article 59, al. 1, en tant qu'il vise les Eglises, a, estimons-nous, une portée beaucoup plus étendue. Lorsqu'il peut être invoqué, le droit public cantonal l'emporte sur le droit privé fédéral. C'est seulement si le droit public cantonal ne contient aucune norme applicable que le droit civil s'impose, à titre subsidiaire. ⁸⁾

Il ne faut pas se méprendre cependant et conclure que les cantons peuvent se réclamer de l'article 59, al. 1, C.C. pour réglementer tout à fait à leur gré les corporations ecclésiastiques de droit privé.

Tout d'abord, cette disposition ne limite pas l'application du droit civil fédéral au profit du droit cantonal en général, comme c'est le cas pour les sociétés d'allmends, mais uniquement au profit du droit *public* cantonal. Par suite, les cantons peuvent seulement prendre des mesures qui, par nature, appartiennent au droit public. ⁹⁾ De plus, les cantons doivent veiller à ce que les dispositions de droit public par lesquelles ils

¹⁾ Ad art. 59, p. 393.

²⁾ P. 93, 95 et 96.

³⁾ « Die kirchliche Stiftungen », p. 58; « Kirche », vol. II, p. 76.

⁴⁾ P. 234.

⁵⁾ Avis contraire: Rossel et Mentha, p. 137.

⁶⁾ Egger, ad art. 59, p. 385 et s.

⁷⁾ ATF 73 I, p. 54.

⁸⁾ Hafter, p. 233 et 235.

⁹⁾ Egger, p. 383 et 394; Lampert, « Die kirchliche Stiftungen », p. 61; « Kirche », II, p. 76; Tuor, p. 95-96.

régissent les Eglises ne heurtent pas le libre exercice des cultes (article 50, al. 1, Constitution fédérale). Les cantons ne pourraient, en se fondant sur l'article 59, soumettre les associations religieuses à certaines obligations ou limiter leurs droits, si ces mesures avaient pour effet de restreindre ou de réduire à néant les garanties fédérales.

Dans un article intitulé « De la situation juridique des Eglises séparées de l'Etat d'après le Code civil suisse », ¹⁾ M. A. Martin écrivait, après avoir montré que d'une part, en vertu du droit civil, les Eglises de droit privé jouissent d'une pleine capacité, mais que d'autre part, en vertu du droit public, les cantons ou la Confédération peuvent restreindre cette capacité (en particulier relativement aux biens de main-morte):

« ... si l'on applique l'article 59 C.C.S. dans le sens de l'opinion émise au Conseil national, on se trouve en présence d'une grande difficulté.

» Le simple bon sens dit qu'une distinction suppose l'existence de deux choses différentes.

» Or, l'article 59 ne vise qu'un seul objet, les personnes morales ayant un caractère ecclésiastique.

» Cette catégorie unique de personnes morales peut être régie par deux législations différentes et même contradictoires. Il n'y a pas deux objets différents, mais un seul. A cet égard, une distinction n'est donc pas possible entre le droit public et le droit privé. Seulement, le législateur est autorisé à se contredire lui-même.

» Après avoir, sur le terrain du droit privé, garanti aux personnes morales une capacité juridique très étendue, il lui est loisible d'enlever à ces mêmes personnes une grande partie de cette même capacité. Il lui suffit de se placer au point de vue du droit public. Le législateur jouerait ainsi un rôle qui rappelle celui d'un Maître Jacques, se transformant, suivant les besoins, en juriste ou en homme politique.

» Mais on répondra, sans doute, que si, dans ce cas particulier, la distinction ne se fait pas entre deux matières juridiques, elle se fait entre deux points de vue.

¹⁾ « Zeitschrift für schweizerisches Recht », 1918, p. 173.

» L'Etat, se mettant au point de vue du droit privé, accorde la capacité civile aux personnes morales qui ont un caractère ecclésiastique, mais, se plaçant au point de vue du droit public, il la restreint, parce que sa souveraineté serait menacée par l'existence des biens de main-morte.

» Cette notion du point de vue du droit public nous paraît singulière, en théorie. Dans la pratique, elle ressemblera beaucoup à l'arbitraire.

» Ce qu'il y a de plus étonnant, c'est que la réserve du droit public que fait l'article 59 a lieu, non seulement au profit de la Confédération, mais encore à celui de chaque canton.

» Le législateur cantonal, en donnant à son œuvre l'étiquette du droit public, modifiera le droit fédéral. Le droit public cantonal, agissant en vertu de la souveraineté, portera atteinte au droit civil suisse. Il empiètera donc sur un domaine où sa souveraineté a été supprimée, depuis que la Confédération a acquis le droit de légiférer sur tout le droit civil. L'article 59, interprété littéralement, est en contradiction avec tout le système actuel de droit suisse. » ¹⁾

La critique de M. Martin est manifestement inspirée par la crainte que l'Etat n'use de son pouvoir dans une intention hostile à l'Eglise. Cet auteur ne voit dans l'article 59 qu'une entorse au principe de la distinction des domaines du droit, qui aurait pour effet de rendre le droit public et le droit civil également et contradictoirement applicables à la même matière.

Ce point de vue nous paraît erroné : Puisque les cantons peuvent prendre des dispositions de droit public visant une Eglise, même indépendante de l'Etat, tant et aussi longtemps qu'ils ne portent pas atteinte à la liberté des cultes et que ces dispositions n'appartiennent pas, en réalité, par leur nature au droit civil (ce que M. Martin reconnaît d'ailleurs dans sa conclusion, mais sans insister, p. 194), la compétence des cantons peut parfaitement s'exercer dans une large mesure sans heurter le droit fédéral.

¹⁾ P. 190-191.

Le Tribunal fédéral, dans l'arrêt *Surava*, a bien vu la présence de ce double droit pour régir les établissements visés par l'article 59, al. 1. Il a traité ces établissements comme des personnes de droit public soumises au droit privé :

« La réserve de l'article 59, al. 1, n'est pas totale; les personnes morales de droit public sont bien, à certains égards, soumises au droit public... mais elles ne sont pas absolument exclues, par principe, de l'application du droit privé. Les collectivités de droit public étant, à l'article 52, al. 2, expressément désignées comme une catégorie de personnes morales et pouvant être, avec d'autres, exonérées de l'obligation de s'inscrire au registre du commerce, on ne voit pas pourquoi elles ne seraient pas également comprises dans la notion générale de la personne morale de l'article 53 et ne devraient pas participer, dans les limites de cette disposition, à la réglementation du droit privé. La personnalité de droit public renferme la personne de droit privé. » ¹⁾

Ainsi, un établissement de droit public jouit de la qualité de personne morale au sens du Code civil. ²⁾ Nous estimons que l'argument est valable inversement. Par l'article 59, une association ecclésiastique de droit privé peut être soumise à des dispositions de droit public cantonal lui accordant un statut réservé à elle seule, tout en gardant néanmoins son caractère essentiel de personne morale de droit privé.

Ces dispositions de droit public destinées uniquement à une personne morale de droit privé peuvent paraître s'opposer à l'article 4 de la Constitution fédérale qui consacre le principe de l'égalité devant la loi. Le Tribunal fédéral a prévenu ce reproche : « On ne voit pas en quoi l'Etat cantonal, qui peut créer de nouvelles branches de l'administration, contreviendrait à l'article 4 de la Constitution fédérale en dotant une association existante d'une certaine autonomie administrative et en la chargeant de remplir certaines fonctions de droit public. » ³⁾ ⁴⁾ M. Claude Du Pasquier, dans sa contribution

¹⁾ ATF 72 II, p. 145; JT, 1947, p. 5.

²⁾ *Tuor*, p. 94; *Zwahlen*, p. 171.

³⁾ ATF 65 I, p. 65.

⁴⁾ Dans le même sens ATF 74 I, p. 433.

aux *Mélanges Georges Sauser-Hall* (« Aux confins du droit public et du droit privé : La nature juridique des améliorations foncières ») ¹⁾ constatait : « Le caractère mixte des améliorations foncières dans les cantons qui ne les ont pas entièrement étatisées eût sans doute passé par une monstruosité juridique au début du siècle dernier, après l'établissement de la propriété civile. Il ne peut en être de même aujourd'hui, alors que des corporations de droit privé sont fréquemment chargées de missions de droit public. »

c) L'application de l'article 59, al. 1, à l'Eglise neuchâteloise.

L'article 59, al. 1, C.C. permet donc la création d'associations ecclésiastiques « sui generis » différentes des personnes morales de droit public ou de droit privé habituelles. Le canton de Neuchâtel a-t-il fait usage de cette possibilité ?

Nous avons reconnu à l'Eglise neuchâteloise un statut d'établissement d'utilité publique « sui generis ».

D'une part, elle est régie par le droit civil (article 71 de la Constitution neuchâteloise). Son organisation interne est celle d'une personne morale de droit privé. Sa constitution a été adoptée et peut être révisée librement par les membres de l'Eglise sans aucune restriction, sans que l'Etat soit en droit de lui donner la moindre directive.

D'autre part, deux articles constitutionnels, dont l'un ne compte pas moins de cinq alinéas, sont consacrés à l'Eglise et lui accordent nombre d'avantages économiques et la possibilité d'exercer une influence certaine sur la vie du pays. Un concordat concrétise encore l'intérêt de l'Etat pour l'Eglise. Ces dispositions font partie du droit public cantonal, sans sortir de son domaine et sans enfreindre les garanties fédérales sur la liberté des cultes.

A la question de savoir si l'Eglise neuchâteloise est soumise au droit public ou au droit privé, nous devons donc répondre

¹⁾ Neuchâtel, 1952, p. 136.

une fois encore : l'Eglise neuchâteloise a un caractère mixte. Elle relève à la fois du droit public et du droit privé. Ce statut, nous l'avons vu, est parfaitement conforme à l'article 59, al. 1, C.C. Il constitue même une forme toute nouvelle de l'utilisation des facultés offertes par cette disposition.

L'Eglise neuchâteloise fournit, croyons-nous, le premier exemple de l'application de l'article 59 à un « établissement ecclésiastique de droit privé ». L'Eglise de Bâle-Ville, de laquelle elle peut être rapprochée, est reconnue personne de droit public. ¹⁾ L'Eglise nationale protestante de Genève, tout en appartenant au droit privé, ²⁾ ³⁾ est visée par quelques lois de caractère public, dont la loi du 7 juillet 1954 ⁴⁾ autorisant le Conseil d'Etat à prélever, aux frais de l'Eglise, une contribution ecclésiastique qui ne pourra faire l'objet d'aucune contrainte. Mais le statut de cette Eglise ne peut être comparé à celui de l'Eglise neuchâteloise. Elle ne bénéficie d'aucune faveur particulière de l'Etat. Elle n'est régie par aucune norme spéciale de droit public. Le cas de Neuchâtel nous paraît unique.

¹⁾ Art. 3 « Verfassung der Evangelisch-reformierten Kirche des Kantons Basel-Stadt » du 21 décembre 1910.

²⁾ Lampert, « Kirche », vol. II, p. 106; His, vol. III, p. 872.

³⁾ Remarquons que ce n'était pas la conception d'Henri Fazy, auteur du projet de loi tendant à la suppression du budget des cultes : « Nous ne pouvons pas, après une existence séculaire des rapports de l'Eglise et de l'Etat, d'un seul trait de plume séparer complètement l'Eglise de l'Etat. Nous le pouvons si peu que nous sommes obligés, dans le projet de loi constitutionnelle que nous discutons, de prévoir l'affectation des édifices de tel ou tel culte. Nous sommes obligés de régler les situations spéciales qui résultent du passé, de la tradition. Nous ne pouvons donc pas donner à ce projet le titre de séparation de l'Eglise et de l'Etat, parce que c'est un titre qui est trop radical. Ce que nous voulons, c'est arriver purement et simplement à ce résultat que les fidèles entretiennent eux-mêmes leur culte. Voilà le but essentiel. » Cité par M. Maurice Battelli, avant et après la suppression du budget des cultes à Genève, dans « Recueil de travaux publié à l'occasion de l'assemblée de la Société suisse des juristes à Genève, du 4 au 6 octobre 1952 », p. 327.

⁴⁾ Loi autorisant le Conseil d'Etat à percevoir, pour les Eglises reconnues qui lui en feront la demande, une contribution ecclésiastique.

De plus, le statut de l'Eglise neuchâteloise apparaît particulièrement intéressant si nous comparons l'esprit qui a présidé à son élaboration à l'intention dans laquelle l'article 59 C.C. et l'article 50 de la Constitution fédérale ont été adoptés : Les alinéas 2 et 3 de l'article 50 ont été dictés par la crainte de voir les Eglises troubler l'ordre public. ¹⁾ L'article 59, al. 1, C.C. restitue au droit public toute son autonomie, pour permettre aux cantons de surveiller l'activité des corporations ecclésiastiques. Le législateur ne faisait guère confiance aux Eglises, quelles qu'elles soient; ²⁾ ils craignaient qu'elles ne s'immiscent dans les affaires de l'Etat et qu'elles n'empiètent sur les droits du citoyen. Jusqu'alors, chaque canton avait son Eglise nationale, c'est-à-dire une Eglise de droit public dont il établissait l'organisation. Il participait à ses décisions importantes et ignorait plus ou moins les autres corporations ecclésiastiques, soumises uniquement au droit privé. Les rapports entre l'Eglise et l'Etat étaient réglés, soit selon le principe de la soumission de l'une envers l'autre, soit selon le principe de la séparation pure et simple. La situation juridique de l'Eglise neuchâteloise est fondée, au contraire, sur un sentiment de respect de l'Etat pour l'Eglise et sur un sentiment de confiance de l'Eglise en l'Etat. Pour la première fois, croyons-nous, l'article 59 C.C. est appliqué avec toute la portée qu'il peut revêtir et cela d'une manière très différente de celle qu'entrevoyait le législateur.

¹⁾ Burckhardt, « Kommentar », p. 467.

²⁾ François Clerc, « Liberté religieuse », p. 94.

CHAPITRE II

LE DROIT APPLICABLE ET LA JURIDICTION COMPETENTE EN CAS DE CONFLITS AUXQUELS L'EGLISE EST PARTIE

En cas de litige entre l'Eglise et d'autres personnes, que celles-ci soient l'Etat ou des personnes privées, la question du droit applicable ne se résout pas d'après la qualification générale attribuée à l'Eglise, mais d'après la nature du rapport juridique qui lie les parties. ¹⁾

C'est également la nature de ce rapport juridique qui déterminera devant quelles autorités judiciaires le procès se déroulera.

SECTION I. — DES CONTESTATIONS RELEVANT DU DROIT PUBLIC

a) Autorités cantonales compétentes.

Si l'Etat prenait une mesure qui, selon l'Eglise, violât le concordat ou les articles constitutionnels 71 et 73, le litige qui en découlerait appartiendrait au droit public. Devant quelle juridiction un procès éventuel devrait-il s'ouvrir? La question est d'autant plus complexe que le canton de Neuchâtel n'a pas institué de tribunal administratif.

L'article 55 de la Constitution neuchâteloise attribue aux tribunaux « la justice civile et la justice pénale ». Il n'est pas fait mention des procès de droit public. La loi sur l'organisation judiciaire ²⁾ fixe la compétence du Tribunal cantonal dans sa deuxième partie, intitulée « De la justice civile ». Il

¹⁾ ATF 60 II, p. 112, JT 1934, p. 459; ATF 77 II, p. 308, JT 1952, p. 305.

²⁾ Du 22 mars 1910, révisée par la loi du 7 avril 1925.

semble donc que la haute juridiction cantonale n'est pas habilitée à connaître les différends de droit public.

Tel est d'ailleurs le principe qui ressort d'un jugement du Tribunal cantonal, rendu en 1938. ¹⁾ Parfois, le Conseil d'Etat fera office de tribunal administratif; ²⁾ mais il se saisit uniquement des affaires qui lui sont attribuées par des dispositions spéciales. ³⁾ Aussi, dans certains cas, tant le Tribunal cantonal que le Conseil d'Etat peuvent se déclarer incompétents. En vertu de l'article 39 de la Constitution neuchâteloise, ⁴⁾ il appartient alors au Grand Conseil de trancher le conflit négatif de compétence, afin que soit respecté le principe selon lequel tout litige doit pouvoir être soumis à un juge. Dans l'affaire Hottenberg contre Commune de Fleurier, par exemple, les Tribunaux civils furent chargés par un décret « ad hoc » de se saisir du procès, pour lequel ils s'étaient déclarés incompétents. ⁵⁾

Cependant, le Tribunal cantonal estime pouvoir entrer en matière « sur un litige soulevé par des normes administratives si la cause présente avec une contestation de droit privé une grande analogie. Il faut notamment qu'il ne s'agisse pas d'un rapport où l'autorité publique exerce son *imperium* et où le particulier fait figure de subordonné. Il faut aussi que les faits sur lesquels roule le litige appellent ces preuves qui rentrent normalement dans le cadre de la procédure civile ». ⁶⁾

Dans l'éventualité que nous envisageons, ces conditions ne seraient sans doute pas remplies. Dès lors, en admettant que le Tribunal cantonal se déclare incompétent, quelle serait l'autorité administrative? Nous pensons que le Département des cultes, nullement supprimé par la fusion des deux Eglises,

¹⁾ ATC VIII, p. 432, dans la cause Commune des Bayards contre Edouard Barbezat.

²⁾ Cf. arrêt ci-dessus et ATC, vol. VIII, p. 270. Nussbaum contre commune de Vaumarcus.

³⁾ Cf. arrêt ci-dessus, p. 437.

⁴⁾ « Il (le Grand Conseil) prononce en cas de conflits entre le pouvoir exécutif et le pouvoir judiciaire. »

⁵⁾ Bul. of. Gr. Cons. N., vol. 1925-1928, séance du 16 mai 1927, p. 30.

⁶⁾ Arrêt Commune des Bayards contre Barbezat, p. 438.

serait appelé à trancher le différend. ¹⁾ Sa décision pourrait faire l'objet, dans les dix jours, d'un recours au Conseil d'Etat. ²⁾

A vrai dire, cette procédure n'est guère satisfaisante. Faire rendre un jugement par un département ou par le Conseil d'Etat est une solution admissible uniquement dans un conflit auquel l'Etat n'est pas partie. Si l'Etat est partie, le principe interdisant l'identité des juge et partie est violé, car le Conseil d'Etat représente l'Etat. Nous sommes donc en présence d'une lacune de l'organisation judiciaire neuchâteloise : Le législateur n'a pas prévu toutes les conséquences de l'abandon des litiges de droit public à l'autorité exécutive.

Sans doute, si l'Eglise estimait être lésée par un jugement partial, elle aurait la possibilité de recourir auprès du Tribunal fédéral en invoquant une violation des droits constitutionnels. ³⁾

Il ne faut pas négliger non plus le pouvoir de surveillance du Grand Conseil qui a toujours la possibilité d'intervenir et de redresser les erreurs du Conseil d'Etat ou de l'un de ses départements.

b) Litiges entre une commune et une paroisse.

Nous traitons également, dans cette section, du problème que pose, en procédure, un différend opposant une paroisse à une commune; cela, pour la raison que l'Eglise est intéressée au premier chef à un tel différend et que, suivant les circonstances, elle se joindra à l'action ou même prendra la place de la paroisse; pour la raison aussi que les rapports entre paroisse et commune sont essentiellement réglés par le concordat et que, par conséquent, les litiges en découlant appartiennent au droit public.

¹⁾ Art. 51 de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat, du 25 juin 1924 : « Le Département des cultes s'occupe notamment : 1. de l'exécution des lois ecclésiastiques; 2. des questions concernant l'exercice de la liberté religieuse et, en général, des mesures que des lois spéciales placent dans la compétence de ce département. »

²⁾ Art. 34 de la loi sur l'organisation du Conseil d'Etat.

³⁾ Cf. p. 83.

Le concordat ne prévoit aucune juridiction habilitée à connaître des litiges entre une paroisse et une commune, si ce n'est que les différends qui portent sur l'usage des temples sont déclarés entrer dans la compétence du Conseil d'Etat. ¹⁾ En revanche, l'arrêté « fixant les prestations des communes en faveur de l'Eglise réformée évangélique, des Paroisses catholiques romaines et de la Paroisse catholique chrétienne », du 19 novembre 1943, attribue au Conseil d'Etat un rôle plus étendu. Cette autorité est appelée à trancher « les différends entre les communes ou les Conseils de paroisses et l'Eglise réformée évangélique... concernant les prestations des communes pour les cultes ». ²⁾ ³⁾

A première vue, ce rôle du Conseil d'Etat ne dépasse guère celui qui lui est dévolu par le concordat. Pourtant, un conflit entre une paroisse et une commune peut toucher d'autres domaines que ceux afférents uniquement à « l'usage d'un temple ». Il suffit de penser par exemple au litige qui peut survenir à propos de l'installation d'un nouvel orgue : La paroisse prétend que la commune, en tant que propriétaire du temple, est tenue de procéder au remplacement d'un orgue trop vétuste. La commune s'y refuse en affirmant que l'alinéa 1 de l'article A du concordat l'oblige seulement à assurer « l'entretien » de cet instrument. Elle invoque également l'alinéa 4 de cet article A, qui précise que les communes ne peuvent pas être astreintes à des prestations autres que celles qu'elles assumaient en 1942.

Par l'arrêté du 19 novembre 1943, il appartient donc au Conseil d'Etat de trancher semblable différend. Cette solution est avantageuse pour l'Eglise; les décisions du Conseil d'Etat sont rendues plus rapidement et selon une procédure plus simple que les décisions judiciaires.

¹⁾ Art. A, al. 2, « in fine ».

²⁾ Art. 15.

³⁾ Le mot **culte** est à prendre dans le sens d'Eglise, comme nous disons « Département des cultes ».

c) Possibilités de recours auprès du Tribunal fédéral.

Lorsqu'une cause relève du droit public cantonal, aucune voie de recours ordinaire auprès du Tribunal fédéral n'est ouverte. En règle générale, notre Cour suprême ne peut connaître que des contestations civiles et des violations du droit fédéral, « le recours en réforme étant exclu dans les contestations de droit public ». ¹⁾ Ainsi, par exemple, dans un litige concernant la Faculté de théologie, dont le statut est fixé uniquement par le concordat, le Tribunal fédéral se déclarerait incompétent.

En revanche, un recours au Tribunal fédéral est recevable s'il est fondé sur une violation des droits constitutionnels des citoyens, ²⁾ droits garantis par la Constitution fédérale ou par la Constitution cantonale, ³⁾ (égalité, ⁴⁾ libre exercice des cultes, liberté de conscience et de croyance, liberté d'établissement, liberté de la presse, liberté d'association, de pétition, du commerce et de l'industrie, droit de s'exprimer dans sa langue [Sprachenfreiheit], en ce qui concerne la Constitution fédérale; liberté individuelle, inviolabilité du domicile, liberté d'enseignement en ce qui concerne la Constitution cantonale; d'autres droits encore, comme les droits politiques).

Seul l'individu, personne physique ou morale, lorsqu'il souffre personnellement d'une atteinte à ses droits et que tous autres moyens de droit sont épuisés, peut recourir au Tribunal fédéral en se fondant sur la violation des droits constitutionnels. Le Tribunal fédéral ne peut connaître d'un recours dirigé contre un article d'une constitution cantonale; mais il est

¹⁾ ATF 54 II, p. 374, JT 1929, p. 231; ATF 55 II, p. 208, JT 1930, p. 136.

²⁾ Art. 113, chf. 3, Cst. féd.; art. 84, lit. a, et 86, al. 2, loi fédérale d'organisation judiciaire, du 16 décembre 1943.

³⁾ **Giacometti**, p. 882; **Burckhardt**, ad art. 113, p. 779; **Giacometti**, « Das Staatsrecht der Schweizerischen Kantone », Zurich, 1941, p. 57 ss.; **Giacometti**, « Die Verfassungsgerichtsbarkeit des Schweizerischen Bundesgerichtes », Zurich, 1933, p. 17 ss., p. 49.

⁴⁾ Recours basé sur l'art. 4. de la Cst. féd., proclamant l'égalité entre tous les citoyens, et invoquant l'arbitraire.

compétent si le recours est dirigé contre une décision prise par l'autorité cantonale et basée sur le dit article. ¹⁾

Certes, il faut remarquer què le Tribunal fédéral, comme Cour de droit public, ne peut examiner un recours fondé sur l'article 4 de la Constitution fédérale « qu'au point de vue limité de l'arbitraire ». ²⁾ Le Tribunal fédéral, lorsqu'il doit interpréter des règles constitutionnelles cantonales, ne s'écarte de l'opinion de l'autorité cantonale supérieure que si cette opinion apparaît manifestement erronée. ³⁾ « Il doit adopter l'interprétation de l'autorité cantonale, autant qu'elle ne s'avère pas arbitraire, insoutenable, ⁴⁾ même si une autre solution que celle qui a été choisie lui paraîtrait meilleure. » ⁵⁾ En effet, « l'article 4 de la Constitution fédérale n'autorise pas le Tribunal fédéral à intervenir à l'encontre d'un acte législatif cantonal par la simple raison que celui-ci est fondé sur des considérations de politique législative qu'il estime injustifiées; il faut que l'acte en question ne puisse pas se justifier par des motifs sérieux et objectivement admissibles, soit dépourvu de signification ou d'objet ou fasse des distinctions juridiques pour lesquelles on ne peut invoquer aucun motif raisonnable ». ⁶⁾

Les difficultés qui pourraient survenir entre l'Eglise et l'Etat proviendraient vraisemblablement de divergences dans l'interprétation du concordat et des articles constitutionnels 71 et 73. L'Eglise, dans la mesure où une décision prise par l'Etat lui paraîtrait contraire à l'un ou l'autre de ces textes, invoquerait sans doute une violation des « droits acquis » dont la protection découle du principe de l'égalité garanti par l'article 4 de la Constitution fédérale. « L'essence de droit acquis consiste en ceci que ce droit est garanti contre les atteintes

¹⁾ ATF 56 I, p. 330.

²⁾ ATF 77 I, p. 97, JT 1952, p. 315.

³⁾ ATF 74 I, p. 176, JT 1948, p. 517; idem ATF 73 I, p. 118, JT 1947 IV, p. 98.

⁴⁾ ATF 74 I, p. 110, JT 1948, p. 66 et arrêts cités.

⁵⁾ ATF 771, p. 112, JT 1951, p. 585.

⁶⁾ ATF 771, p. 183, JT 1952, p. 242; idem ATF 77 I, p. 103, JT 1952, p. 422.

de l'Etat. » ¹⁾ Dans un jugement rendu sur un litige entre un ancien fonctionnaire, auquel un décret supprimait la retraite, contrairement à l'article 37 de la loi tessinoise instituant une caisse de pension, et le canton du Tessin, le Tribunal fédéral déclare : « Celui-ci (l'Etat) s'est engagé à faire certaines prestations dont il voudrait maintenant se libérer unilatéralement, cela est arbitraire. » L'Etat avançait des motifs fiscaux et notamment le fait que la caisse de retraite se trouvait dans une mauvaise situation. A ces arguments, le Tribunal fédéral répond : « Même s'il existait de pareils motifs, l'Etat n'aurait le droit de toucher par une loi aux droits acquis que moyennant le versement d'une indemnité. L'obligation de réparer le dommage ne disparaîtrait que s'il s'agissait de droits complètement désuets, contraires à la conception juridique moderne. Tel n'est pas le cas lorsque l'Etat garantit, ainsi qu'il l'a fait dans l'espèce, une certaine position à une catégorie déterminée de fonctionnaires. » ... « De ces considérations, il appert que les réductions prévues par le décret sont contraires à l'article 4 de la Constitution fédérale et inadmissibles dans la mesure où elles se heurtent à la garantie inscrite à l'article 37 de la loi. » ²⁾

Semblable arrêt montre que si l'Eglise, *rebus sic stantibus*, était atteinte dans un droit que la Constitution ou le concordat lui reconnaît, elle ne serait pas abandonnée à « l'arbitraire » de l'Etat. Le caractère de droit public du litige qu'elle aurait avec l'Etat ne lui enlèverait pas la possibilité de recourir jusqu'au Tribunal fédéral, quand toutes les voies de recours cantonales auraient été épuisées.

SECTION II. — DES CONTESTATIONS RELEVANT DU DROIT CIVIL

La procédure est plus simple et mieux précisée lorsque la contestation appartient au droit privé. Si, par exemple, un pasteur intente une action à l'Eglise à propos de son salaire, ou si un héritier légal attaque l'Eglise, héritière instituée, le

¹⁾ ATF 67 I, p. 177, JT 1942, p. 173.

²⁾ ATF 67 I, p. 177, JT 1942, p. 173.

Tribunal du district de Neuchâtel statue en première instance, puisque le siège de l'Eglise est à Neuchâtel. ¹⁾ (Suivant l'importance de la cause, le procès pourra s'ouvrir directement devant le Tribunal cantonal.) ²⁾ Le recours à la Cour de cassation civile ou au Tribunal fédéral est réservé.

Notons que le canton, l'Etat, pourrait se trouver en conflit avec l'Eglise, non au titre de détenteur de la puissance publique, mais au titre de simple personne morale de droit privé, comme légataire d'un disposant par exemple. Nous savons, en effet, que l'administration peut agir en vertu du droit privé. ³⁾ Dans ce cas, si l'une des parties le requiert et si la valeur litigieuse atteint 4.000 francs, le Tribunal fédéral peut fonctionner comme juridiction unique. ⁴⁾

Quid d'un procès dont certains éléments appartiennent au droit civil, mais dont d'autres éléments relèvent du droit public? Dans l'arrêt Kuster contre Comina et Nobile, rendu par le Tribunal cantonal le 7 avril 1943, ⁵⁾ nous lisons, au considérant 3: « Le considérant 1 établit que l'action a un double caractère de droit public et de droit privé. D'autre part, il résulte du considérant 2 que le caractère de droit public, s'il était unique, emporterait la compétence de l'autorité exécutive et que le caractère de droit civil, s'il était exclusif, impliquerait la compétence de l'autorité judiciaire.

» Faut-il en inférer qu'il appartient à ces autorités différentes de se prononcer sur le fond du litige, en l'examinant, l'une sous l'angle du droit public et l'autre sous un aspect de droit privé? Cette question ne saurait être résolue affirmativement. L'institution de règles de compétence procède du principe qu'une seule et même question doit être tranchée par une seule et même autorité. Ce principe est un axiome. Si plusieurs organes de l'Etat se saisissaient du même sujet, ils pourraient rendre des décisions contradictoires; chaque partie

¹⁾ Art. 3 cst. E.N.

²⁾ Art. 14 et 33 OJN.

³⁾ Ruck, p. 38; Fleiner, « Principes généraux », p. 80 ss.; de Laubadère, p. 415.

⁴⁾ Art. 42 OJF.

⁵⁾ ATC VIII, p. 503.

se prévaudrait alors de la solution qui lui est favorable et le litige subsisterait. » ¹⁾

Le Tribunal cantonal conclut : « En pareil cas, il faut rechercher, pour désigner l'autorité compétente, quel est le caractère prépondérant du litige et raisonner comme si ce caractère était exclusif. » ²⁾

En cas de recours de droit civil adressé au Tribunal fédéral, celui-ci serait-il fondé à se déclarer incompétent en arguant que le droit civil invoqué représente en fait du droit public cantonal ? En effet, l'Eglise neuchâteloise est soumise au droit civil par l'article 59, al. 1, C.C. Lorsque cet article 59 C.C. est appliqué, le droit civil fédéral est considéré comme droit public cantonal, aussi bien par la doctrine que par la jurisprudence. ³⁾

Ce principe nous semble toutefois inapplicable aux corporations ecclésiastiques. Comme nous l'avons montré, la réserve de l'article 59, al. 1, C.C. en faveur du droit public cantonal atteint aussi bien les Eglises de droit privé que celles de droit public. Lorsque le canton ne reconnaît pas formellement le caractère public d'une association ecclésiastique, ou laisse le droit civil régir en partie cette association, le droit civil fédéral s'applique comme tel. S'il n'en était pas ainsi, nous aboutirions à la solution absurde qu'il n'existe pas d'Eglise soumise au droit privé.

SECTION III. — DES CONTESTATIONS EN MATIERE DE POURSUITE POUR DETTES ET DE FAILLITE

Le statut particulier de l'Eglise neuchâteloise pose le problème de l'application de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite.

La loi fédérale du 11 avril 1889 sur la poursuite pour dettes et la faillite ne s'applique pas, entre autres, aux « can-

¹⁾ Cf. dans le même sens ATF 54 II, p. 120; JT 1928, p. 392.

²⁾ Egger, p. 389 et 390; Zwahlen, p. 168; ATF 48 II, p. 45; JT 1923, p. 31; ATF 55 II, p. 208; JT 1930, p. 111.

tons, districts et communes », à propos desquels les dispositions spéciales cantonales ou fédérales sont réservées. ¹⁾ C'est en 1947 seulement qu'une loi fédérale visant les communes « et autres collectivités de droit public cantonal » a été adoptée par les Chambres fédérales. ²⁾ Cette loi soumet ces personnes juridiques aux principes de la loi de 1889, mais elle institue des mesures spéciales qui limitent les pouvoirs du créancier et confèrent des droits importants à l'Etat. Elle veut éviter que les biens communaux et ceux des collectivités qui forment la base de l'organisation de l'Etat puissent être vendus à des particuliers.

La poursuite contre les communes et les collectivités similaires ne peut tendre qu'à la saisie ou à la réalisation de gage. La poursuite par voie de faillite, la poursuite pour effet de change, ainsi que le séquestre sont exclus. Le créancier ne peut non plus recevoir un acte de défaut de biens. En revanche, s'il n'a pas été payé intégralement, il a droit à une attestation de découvert qui vaut comme reconnaissance de dettes. Ne peuvent être saisis que les biens patrimoniaux, soit ceux qui ne sont pas des biens administratifs. (Les biens administratifs sont ceux qui sont affectés directement à l'accomplissement des tâches de droit public.) ³⁾ Lorsqu'une des collectivités dont il est question se déclare insolvable et que le canton ne prend pas les mesures propres à redresser sa situation financière, une gérance est établie par l'autorité de surveillance. D'une durée de trois ans, elle a pour mission de payer les dettes échues, de mettre de l'ordre dans les finances en s'efforçant de diminuer les dépenses et d'augmenter les recettes.

Pour nous, il importe de savoir si la loi de 1947 est applicable à l'Eglise neuchâteloise, c'est-à-dire si les biens de l'Eglise, les cures entre autres, ne pourraient pas être saisis.

Une Eglise peut-elle bénéficier de la loi fédérale qui régit la poursuite pour dettes contre les communes et autres collec-

¹⁾ Art. 30, chif. 3. LP.

²⁾ Loi du 4 décembre 1947, RO 1948, p. 852.

³⁾ Art. 9.

tivités de droit public cantonal ? Le projet de 1939 étendait largement le champ d'application de la loi. Outre les communes, il visait « les divisions de communes et organismes indépendants, tels que les communautés scolaires, les paroisses, les bourses des pauvres ». ¹⁾ Mais le projet ne fut pas accepté sous cette forme. Le Conseil des Etats refusa de le prendre en considération, cependant que le Conseil national l'accueillait. Le projet fut par conséquent renvoyé au Conseil des Etats et une commission mixte fut constituée, qui avait mission de le rendre plus acceptable.

C'est en particulier la portée de la loi que l'on diminua : « L'article premier a restreint le champ d'application de la loi future en n'y soumettant plus que les communes et autres collectivités, tandis que les établissements et les fondations (notamment d'assurances autonomes, les banques et caisses d'épargne de telles collectivités) sont maintenus sous le régime du droit commun, soit de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite. Dans notre premier projet, nous avions assimilé ce premier groupe aux collectivités publiques, parce qu'il leur est étroitement lié et que des difficultés financières ne laissent pas de se répercuter sur elles. Il n'en est pas moins vrai que ces établissements et fondations reposent sur des principes de droit privé, en sorte que les dispositions de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite peuvent fort bien leur être appliquées. » ²⁾ Si le Conseil fédéral indique quels établissements ne sont pas soumis à la loi, nous ne sommes guère renseignés sur ce qu'il faut entendre par « autres collectivités de droit public cantonal » (intitulé de la loi de 1947).

M. Antoine Favre, rapporteur du projet de loi devant le Conseil national, se montra plus précis :

« Les autres corporations que vise le projet sont les divisions de communes, ou les organismes indépendants, tels que les communautés scolaires, les paroisses, les organisations corporatives subordonnées aux communes, comme les consortiums de forêts. Les districts et les cercles, qui ne sont généralement

¹⁾ Message du Conseil fédéral du 12 juin 1939, F.F. 1939, II, p. 7.

²⁾ Message complémentaire du 27 décembre 1944, F.F. 1945, p. 6.

pas des collectivités autonomes, mais de simples arrondissements administratifs des cantons, ne sont pas des assujettis à la loi. » ¹⁾

Le rapporteur au Conseil des Etats n'indiqua que les divisions de communes et fit allusion aux cercles politiques des Grisons. ²⁾

Ces rapports ne donnèrent lieu à aucune discussion.

A notre avis, la loi de 1947 protège uniquement les biens communaux et ceux des collectivités qui se rattachent à la commune. L'Eglise neuchâteloise, en tant que telle, n'est donc pas visée par cette loi. Les créanciers de l'Eglise pourraient se désintéresser sur les biens de celle-ci (en particulier sur les cures, cédées en 1942 non pas aux paroisses mais à l'Eglise), sans que la loi de 1947 leur soit opposable.

Nous estimons, en outre, que les paroisses neuchâteloises, en dépit de leur identité territoriale habituelle avec les communes, ne sont pas non plus visées par la loi de 1947. Elles ne sont pas reconnues par le droit public cantonal, et elles ne comptent par conséquent pas parmi les « collectivités de droit public cantonal ». En cas de poursuites, les biens d'une paroisse pourraient être réalisés conformément à la loi de 1889.

Pratiquement, on peut supposer d'ailleurs que jamais une paroisse où l'Eglise ne tomberait dans une situation si précaire, sans que les fidèles ou même l'Etat n'interviennent pour désintéresser les créanciers.

¹⁾ Bull. stén. ass. féd., séance du Conseil national du 26 septembre 1947, p. 383.

²⁾ Bull. stén. ass. féd., séance du Conseil des Etats du 28 août 1946, p. 207.

TITRE III

L'organisation interne de l'Eglise neuchâteloise

Les pages précédentes concernaient les rapports entre l'Eglise et l'Etat. Nous nous sommes efforcés de montrer comment ces deux institutions étaient liées et comment, pourtant, l'Eglise gardait son autonomie. Nous nous proposons maintenant d'examiner l'usage que l'Eglise fait de cette autonomie, d'étudier l'organisation interne de l'Eglise, de délimiter les pouvoirs de ses organes, de définir le statut de ses pasteurs et professeurs, de rendre compte de ses moyens financiers.

L'article 71, alinéa 3, de la Constitution neuchâteloise affirme l'autonomie de l'Eglise et précise que celle-ci s'organise « librement sous la forme corporative (article 60 du Code civil) ». L'Eglise a donc la forme d'une association. Son organisation juridique, comme celle de toutes les associations, repose sur des statuts. Adoptée le 21 octobre 1942 par l'assemblée constituante, la constitution de l'Eglise réformée évangélique du canton de Neuchâtel n'avait pas à être soumise à l'approbation du Conseil d'Etat ou du Grand Conseil.

Nous n'aurons plus affaire qu'à des problèmes de droit privé. C'est-à-dire que nous abordons un domaine plus restreint, mais aussi plus clair et plus uni.

CHAPITRE PREMIER

LE STATUT D'ASSOCIATION DE L'EGLISE NEUCHATELOISE

SECTION I. — LES MEMBRES DE L'EGLISE

A. — ATTRIBUTION DE LA QUALITE DE MEMBRE

1. Généralités

On distingue les Eglises multitudinistes des Eglises de professants, selon le cercle des personnes auxquelles la qualité de membre est reconnue.

Dans le groupe des Eglises multitudinistes, on fait entrer toute Eglise qui considère comme ses membres tous ceux qui ne déclarent pas formellement vouloir rester en dehors d'elle et qui n'exige aucune garantie particulière d'attachement au but qu'elle poursuit. Les « Eglises multitudinistes » adoptent ce système libéral par souci de rester en contact avec les indifférents, de n'être pas séparées du peuple par des principes trop rigides.

Les « Eglises de professants », elles, partent de l'idée qu'une Eglise est vivante pour autant que ses membres sont des témoins des vérités qu'elle proclame. Pour être reçu membre d'une Eglise de professants, il faut avoir exprimé le désir d'être inscrit dans les registres d'une de ses paroisses; parfois, il faut en outre adhérer à la confession de foi de cette Eglise.

La vie de ces deux groupes d'Eglise n'est pas la même : les premières sont généralement des Eglises dites nationales, tout au moins officielles, rattachées en général à la doctrine théologique du libéraliste; les secondes correspondent aux Eglises libres ou indépendantes. Le nombre de leurs membres est moins élevé, elles ont une allure plus stricte.

2. L'attribution de la qualité de membre dans quelques Eglises de la Suisse romande et de l'étranger

Aussi bien le canton de Vaud que celui de Genève possèdent deux Eglises principales : l'une nationale, l'autre libre.

Les membres des Eglises nationales des cantons de Vaud et de Genève sont les personnes qui se « considèrent » comme faisant partie de l'une ou de l'autre de ces Eglises. ¹⁾ ²⁾

En Allemagne, chaque Etat possède son Eglise nationale, qui confère la qualité de membres aux chrétiens évangéliques habitant dans l'une de ses paroisses. ³⁾

L'Eglise évangélique libre du canton de Vaud « reconnaît pour ses membres les personnes qui, dûment informées de ses principes, *expriment leur volonté* de se joindre à elle, déclarant ainsi vouloir conformer leur vie à l'Evangile de Jésus-Christ ». ⁴⁾ L'Eglise évangélique libre de Genève « accueille comme membre toute personne âgée de 16 ans au moins, qui, dûment informée de ses principes, *veut servir Jésus-Christ* selon la mesure de sa foi et *demande* son inscription ». ⁵⁾ (C'est nous qui soulignons.)

La plupart des Eglises protestantes françaises se sont groupées en 1938 pour recréer l'Eglise réformée de France, indépendante de l'Etat. Cette Eglise « reconnaît pour siens tous ceux qu'elle a baptisés ou admis dans son sein conformément aux règles de sa Discipline. ... Sur leur demande, elle les inscrit ... comme membres d'une paroisse ». ⁶⁾

Les Eglises nationales, Eglises multitudinistes, présentent toutes les mêmes caractéristiques. Elles admettent comme

¹⁾ Art. 5 cst. Egl. nat. prot. Genève, du 27 septembre 1908.

²⁾ La loi ecclésiastique du canton de Vaud du 18 novembre 1908 appelle membres de l'Eglise nationale « toutes les personnes qui acceptent » les principes et les formes organiques de cette Eglise, mais la forme de cette acceptation n'est pas précisée.

³⁾ Cf. Friedrich Giese und Johannes Hosemann. « Die Verfassungen der deutschen evangelischen Landeskirchen », Berlin, 1927.

⁴⁾ Art. 5 cst. Egl. év. libre du canton de Vaud.

⁵⁾ Art. 3 cst. Egl. év. libre de Genève, du 2 mai 1909.

⁶⁾ Méjan, « Discipline de l'Eglise réformée de France », p. 105.

membres les personnes qui remplissent certaines conditions de fait, qui ne déclarent pas formellement refuser d'appartenir à cette Eglise. Les Eglises séparées de l'Etat se rapprochent des Eglises de professants, du fait que leurs membres doivent *exprimer* leur volonté de participer à leur activité.

3. Dans le canton de Neuchâtel

A Neuchâtel, les deux anciennes Eglises correspondaient chacune aux deux catégories désignées ci-dessus. Dans l'une, tout citoyen protestant était considéré comme membre. Dans l'autre, l'Eglise indépendante, il fallait avoir été baptisé et admis à la Sainte-Cène, avoir témoigné le désir d'être membre et adhérer à la constitution. ¹⁾

La commission des XIV et les constituants se trouvaient en présence de deux traditions différentes. Il s'agissait pour eux de trouver un moyen terme, capable de satisfaire les exigences de l'Eglise nationale et de l'Eglise indépendante. D'ailleurs, il faut remarquer que l'Eglise indépendante ne s'opposait pas au multitudinisme comme tel, prôné par l'Eglise nationale, mais refusait toute identification entre la qualité de membre de l'Eglise et celle de citoyen.

Le principe du multitudinisme fut adopté. Le premier rapport de la commission des XIV donne les raisons de ce choix : « Ce qui importe, c'est non seulement que toutes les âmes, sans distinction, puissent se tourner vers l'Eglise pour satisfaire leurs aspirations religieuses et pour faire procéder aux cérémonies telles que le baptême, le mariage, le service funèbre, mais encore et surtout que les pasteurs puissent aller dans tous les foyers réveiller les espérances chrétiennes. Il ne faut à aucun prix que les esprits hésitants en qui germe une inquiétude spirituelle puissent sentir devant eux une frontière à franchir. » ²⁾

Il fut cependant assez difficile de s'entendre sur la définition exacte des membres de l'Eglise. En définitive, la formule qui rallia la majorité au sein de la Constituante, et qui figure

¹⁾ Art. 3 cst. Egl. év. indép. de l'Etat, du 18 février 1874.

²⁾ P. 20-21.

à l'article 4 de la constitution, est celle-ci : « L'Eglise se doit spécialement à tous les protestants du canton de Neuchâtel et elle considère comme ses membres tous ceux qui ne déclarent pas s'en exclure. » Ainsi, dès qu'un protestant a déposé ses papiers dans la commune où il se propose d'habiter, il est considéré comme membre de l'Eglise. ¹⁾ (Mais, le permis de séjour n'étant pas accordé dans tous les cas, ce n'est, estimons-nous, qu'une fois cette autorisation délivrée que le dit citoyen est membre de l'Eglise.)

Remarquons que le premier alinéa de cet article 4 se compose de deux phrases : « L'Eglise se doit à tous les protestants du canton » et « L'Eglise considère comme ses membres tous ceux qui ne déclarent pas s'en exclure. »

A qui se rapportent les mots « tous ceux » ? Les membres de l'Eglise sont-ils tous les protestants ou tout être humain du canton ? D'après l'esprit de la constitution, il nous semble qu'il doit s'agir de toute personne qui ne se déclare pas explicitement d'une autre Eglise.

Ni la constitution ni le règlement général ne définissent le terme « protestant ». La constituante estima, alors qu'on lui posait la question, toute précision superflue, étant entendu que par « protestant », il faut comprendre « les adultes qui ont été baptisés dans l'Eglise protestante et ont ratifié, et les enfants de protestants ». ²⁾

B. — DROITS DES MEMBRES DE L'EGLISE

1. Généralités

En adoptant le système multitudiniste, les XIV avaient précisé que ce choix leur était dicté par leur désir que l'ensemble de la population protestante du canton puisse bénéficier des services de l'Eglise. ³⁾

C'est dire que les membres de l'Eglise ont le droit de demander au pasteur de leur paroisse de bénir leur mariage,

¹⁾ P.V. Const. IIe session, 13 avril 1942, p. 8.

²⁾ P.V. Const. IIe session, 13 avril 1942, p. 8.

³⁾ Rapport I, p. 20 et 21.

de leur donner la Sainte-Cène, de baptiser leurs enfants, etc. Un membre de l'Eglise peut attendre de son pasteur, de la paroisse et de l'Eglise qu'ils exercent envers lui toutes les fonctions et missions qui incombent à chacun d'eux en vertu de la constitution et des règlements de l'Eglise. ¹⁾

Mais le droit de vote dans l'assemblée générale est le seul qui soit expressément formulé dans la constitution, à l'article 5.

2. Le droit de vote

Il faut prendre garde de ne pas considérer la qualité de membre et le droit de vote comme allant de pair. Il s'agit de deux choses séparées. Membre d'une société ne signifie pas nécessairement « électeur ». La différence nous est naturelle dans le droit public : un Suisse n'acquiert le droit de vote qu'à l'âge de 20 ans. En droit civil, cette distinction existe également. Le droit de vote, bien que rattaché à la qualité de membre (on ne peut s'affirmer électeur sans être sociétaire), en est le complément, mais non l'attribut obligé. C'est un droit par rapport à une qualité.

Avant d'étudier comment ce droit est réglé dans notre Eglise, voyons ce qu'il en est ailleurs et ce qu'il en était dans les deux anciennes églises neuchâteloises.

1^o En Suisse romande, en France et en Allemagne.

A Genève. — Dans l'Eglise nationale, le droit de vote est accordé à tout membre de l'Eglise âgé de 18 ans, jouissant de ses droits politiques et ayant exprimé la volonté d'être inscrits sur les tableaux électoraux ecclésiastiques. ²⁾

Dans l'Eglise évangélique libre, l'article 5 de la constitution reconnaît à tous ses membres une complète égalité de droits, sans restriction à l'égard du sexe ou de la nationalité. Aucun article particulier ne traite du droit de vote.

¹⁾ Nous ne pouvons nous étendre sur la portée de ces droits. Des motifs de conscience, en particulier de la part de l'ecclésiastique sollicité, pourraient faire obstacle à leur exercice. Il ne nous appartient pas de juger si ces refus seraient, en principe, légitimes ou non.

²⁾ Art. 6 Cst. du 27 septembre 1908.

Dans le canton de Vaud. — L'article premier du Règlement de l'Eglise nationale prévoit : « L'assemblée de paroisse se compose de personnes âgées de 20 ans révolus, membres de l'Eglise nationale, jouissant de leurs droits civiques et domiciliés dans la paroisse a) depuis trois mois pour les Suisses, b) depuis deux ans au moins pour les étrangers. »

Quant à l'Eglise évangélique libre du canton de Vaud, elle reconnaît à tous ses membres une complète égalité de droits, sans restriction à l'égard du sexe ou de la nationalité. ¹⁾

Remarquons combien les Eglises nationales et indépendantes sont respectivement du même type.

Dans l'Eglise réformée de France, tous les membres ne participent pas également à la direction de l'Eglise : « Seuls ceux qui, âgés de 21 ans au moins, ont reçu le titre de membres responsables y ont droit. Ils doivent en faire la demande et, entre autres conditions à remplir, ils ont à déclarer avoir pris connaissance des exigences spirituelles de l'Eglise et les accepter. » ²⁾

En Allemagne, de nombreuses constitutions d'Eglise contiennent une clause refusant la participation au scrutin à celui qui affiche une attitude hostile au christianisme, ne fait pas bénir son mariage, méprise les ordres de l'Eglise sur le baptême, l'instruction religieuse ou la confirmation de ses enfants, ou se trouve en retard d'une année dans le paiement de l'impôt ecclésiastique. Relevons que le droit de vote n'y joue qu'un rôle restreint, puisque les membres de la paroisse ne sont appelés aux urnes que pour élire des représentants dans les comités directeurs. ³⁾

¹⁾ Art. 15 de la Cst.

²⁾ Méjan, p. 60-61.

³⁾ Art. 18 cst. Egl. évang. luthérienne en Thuringe de 2 novembre 1951, « Amtsblatt der Evangelischen Kirche », Année 1951, N. 12, p. 238 ss., art. 29 et 30, « Ordnung der Evangelischen Landeskirche Sachsens », du 2 mars 1921, dans « Die Verfassung der Deutschen Evangelischen Landeskirchen », par Giese et Hosemann, Tome I, p. 418. Art. 16, « Kirchliches Gesetz über die Evangelischen Kirchengemeinden », du 16 décembre 1924, op. cit., Tome I, p. 460.

2^e Dans le canton de Neuchâtel.

a) *Dans l'Eglise indépendante.* — Aucun texte ne contenait de dispositions spéciales à propos du droit de vote. Seul, l'article 6 de la constitution disposait : « Tous les hommes inscrits comme membres d'une Eglise locale forment l'Assemblée de paroisse. » C'est-à-dire qu'au début, dans l'Eglise indépendante, pour avoir le droit de vote, il fallait être un homme et être inscrit sur les registres d'une paroisse. Ce n'est qu'en 1910 que la première condition tomba. Dès lors, tout membre inscrit d'une paroisse était électeur.

b) *Dans l'Eglise nationale.* — L'article 4 de la loi réglant les rapports de l'Etat avec les cultes, du 20 mai 1873, appelait électeurs :

premièrement, tous les citoyens neuchâtelois appartenant au culte de la paroisse et remplissant les conditions prévues pour le droit électoral politique;

deuxièmement, tous les citoyens suisses qui sont dans le même cas et ont six mois de séjour dans la paroisse;

troisièmement, les étrangers âgés de 20 ans, qui ne sont ni interdits, ni sous la peine d'une sentence infamante et qui ont un an de séjour dans la paroisse.

La première condition « appartenir au culte de la paroisse » donna lieu à certaines difficultés. Aucun registre ne pouvant attester de la qualité de membre de tel ou tel citoyen, il était facile à n'importe qui de participer au scrutin. Aussi, par un arrêté du 14 août 1908, le Conseil d'Etat fixa : « Les Bureaux électoraux ont le droit de s'assurer que l'électeur qui se présente pour participer à une élection appartient au culte de la paroisse en lui faisant signer, s'ils le jugent à propos, une déclaration conçue dans ces termes : le soussigné déclare appartenir au culte de la paroisse nationale de... »

Par décret du 21 novembre 1916, les personnes de sexe féminin reçoivent également le droit de vote lorsqu'elles remplissent les mêmes conditions que celles prévues jusqu'alors pour les hommes.

c) *Dans l'Eglise neuchâteloise.* — Lors des pourparlers de fusion, l'Eglise indépendante, dans sa résolution du 5 juin

1934, exigeait qu'une distinction soit faite entre citoyens et membres de l'Eglise. Cet impératif devait jouer un rôle dans l'attribution du droit de vote. L'Eglise nationale reconnaissait au reste la nécessité de laisser participer aux votations de l'Eglise uniquement les personnes qui appartiennent à la paroisse.

Le premier rapport de la commission des XIV affirme : « ... il faut déterminer les conditions du droit de vote. Comme il s'agit de diriger les intérêts de l'Eglise, on ne peut remettre ceux-ci qu'aux fidèles résolus à les soutenir, en d'autres termes à ceux qui déclarent se rattacher à l'Eglise. » ¹⁾

Poursuivant cette idée, les XIV projettent de n'accorder le droit de vote qu'aux membres de l'Eglise *inscrits dans le rôle des électeurs d'une paroisse*. La commission des XIV donne la raison de cette décision. Qui aura le droit de voter ? « Ce point doit être réglementé. Puisque l'identification du citoyen et de l'électeur ecclésiastique doit être repoussée, le droit de vote dans l'Eglise doit être différencié par l'inscription dans les registres de paroisse. Mais quelles en seront les conditions ? Celles-ci doivent être précises pour éviter toute équivoque, mais simples, de peur que des formalités n'arrêtent les indécis : il suffira dès lors d'une simple déclaration, écrite ou verbale, par laquelle le paroissien priera un membre des autorités paroissiales de l'inscrire; bien entendu, cette déclaration signifiera que l'on adhère aux principes de l'Eglise, c'est-à-dire à l'idéal chrétien. Ainsi ne participeront aux élections et votations ecclésiastiques que les fidèles qui partagent le point de vue de l'Eglise et qui épousent ses intérêts. » ²⁾

La constitution, reprenant les propositions des XIV, attribue le droit de vote aux protestants répondant aux deux conditions suivantes :

1. être considéré comme membre de l'Eglise, soit appartenir à une paroisse;
2. être inscrit dans le rôle des électeurs de la paroisse.

¹⁾ P. 6.

²⁾ Rapport I, p. 21.

La constitution exige, de plus, ¹⁾ que le titulaire soit inscrit depuis trois mois. Ce délai correspond aux trois mois de domicile nécessaires au citoyen pour exercer son droit de vote dans les affaires cantonales et communales. ²⁾

Les XIV voulaient éviter « qu'avant un scrutin disputé, les zélateurs des tendances opposées ne puissent aller recruter de nouveaux électeurs dont l'enrôlement ne procéderait pas essentiellement de sympathies pour l'Eglise; toute manœuvre doit être empêchée et les débats doivent se dérouler avec sérénité ». ³⁾ On peut se demander quel est le « dies a quo ». A cette question, le président de la constituante, M. Max Petit-pierre, a répondu que le délai court dès l'inscription dans les registres *électoraux*. ⁴⁾

1. — LA PRESENCE DANS L'EGLISE DE MEMBRES ELECTEURS ET DE MEMBRES NON ELECTEURS DANS LE CADRE DU CODE CIVIL

Toutes les personnes qui ne s'excluent pas de l'Eglise en font partie; en revanche, le droit de vote ne leur est accordé que si leur nom figure dans les registres électoraux, étant entendu que cette inscription implique l'adhésion aux principes de l'Eglise. ⁵⁾ Dès lors, théoriquement, l'article 5 instaure une distinction entre les membres. Les uns peuvent avoir le droit de vote, les autres peuvent en être privés. En effet, il peut exister des membres de l'Eglise sans droit de vote, puisque les conditions pour acquérir ce droit ne correspondent pas à celles nécessaires pour devenir membre. Certaines personnes refuseront de se faire porter sur les registres électoraux par raison de conscience, d'autres peuvent être simplement oubliées et ne pourront participer à un vote de l'assemblée de paroisse. Que penser de cette distinction entre membres et membres électeurs? N'est-elle pas en contradiction avec l'article 67,

¹⁾ Art. 5.

²⁾ Art. 35 Cst. féd.

³⁾ Rapport I, p. 22.

⁴⁾ P.V. Cst. IIe session, 13 avril 1942, p. 8.

⁵⁾ Art. 5 cst. Eg. N.

al. 1, C.C., relatif au droit de vote dans l'association : « Tous les sociétaires ont un droit de vote égal dans l'assemblée générale » ?

Rossel et Mentha ¹⁾ estiment que l'association se trouve égalitaire par nature et qu'il faut tenir pour nulle toute dérogation à l'article 67 C.C. Pour ces auteurs, l'égalité est un principe de base essentiel de l'association.

En revanche, Tuor n'attribue à l'article 67, al. 1, qu'une portée *subsidaire*. « Il devra céder le pas aux normes statutaires. » ²⁾ Egger ne voit pas non plus dans l'article 67 une disposition de droit impératif. ³⁾ Remarquons que le droit allemand admet aussi une inégalité de traitement quant au droit de vote dans l'association. ⁴⁾

Conformément au principe de la liberté qui soutient tout le droit d'association, il est reconnu actuellement que celles-ci peuvent organiser l'attribution du droit de vote comme elles l'entendent. ⁵⁾

2. — L'APPLICATION DU PRINCIPE DE LA DISTINCTION ENTRE MEMBRES ET MEMBRES ELECTEURS

Des extraits que nous avons donnés plus haut du premier rapport de la commission des XIV, il ressort que cette commission envisageait une prise de position, une déclaration de la part de la personne qui désirerait exercer son droit de vote dans les assemblées générales. Le membre électeur serait distingué du membre non électeur.

Mais cette question, lorsqu'elle fut traitée par une sous-commission de la Constituante « chargée de la constitution et de l'organisation de l'Eglise », fit l'objet de nombreuses discussions et donna lieu à certaines difficultés.

¹⁾ « Manuel de droit civil suisse, IIe édition, p. 150.

²⁾ P. 109.

³⁾ « Das Personenrecht », ad. art. 67, p. 423.

⁴⁾ Art. 21-54 BGB, G. v. Staudigers, « Kommentar », I. Band, München, 1936, p. 197 et 290.

⁵⁾ Dans le même sens, voir Marga Wertheimer. « Die Organisation des Vereins nach dem Schweizerischen Privatrecht ». Thèse, Zurich, 1928, p. 89.

L'avant-projet I de constitution, présenté à cette sous-commission par un juriste, M. Jeanprêtre, appelait « Fils » de l'Eglise « tous les protestants du canton de Neuchâtel qui ne déclarent pas s'en exclure ». Les *membres* étaient les personnes qui ont demandé leur inscription dans un registre de paroisse, eux seuls jouissant du droit de vote.

Ce projet fut soutenu par quelques membres de l'Eglise indépendante. Il aurait permis à l'Eglise d'affirmer un principe très large d'Eglise confessante. La majorité préféra cependant adopter la solution proposée par les XIV et établir une distinction entre membres et membres électeurs.

Lors de la séance de la Constituante du 20 novembre 1942, le président fait la communication suivante : « Avant d'inscrire les paroissiens sur le rôle des membres électeurs, les autorités paroissiales enverront une circulaire à tous les protestants, les prévenant que, sauf avis contraire de leur part, ils seront inscrits. La circulaire sera la même pour toutes les paroisses et contiendra les articles fondamentaux de la constitution. » ¹⁾

Quelques membres de l'assemblée prennent la parole, exprimant encore leur désir qu'un « geste positif d'adhésion » soit demandé aux membres électeurs. D'autres s'opposent à cette dernière proposition en faisant remarquer les dangers qu'elle comporte. Il serait à craindre qu'un grand nombre de protestants ne négligent d'exprimer leur volonté de devenir membre électeur de l'Eglise, « le déchet serait trop considérable ». Mis aux voix, le projet de circulaire tel qu'il avait été présenté est accepté par une forte majorité.

C'est dire qu'en 1943, les protestants du canton furent inscrits dans leurs paroisses respectives, et dans le registre des membres et dans le registre des électeurs, sans qu'il leur ait été nécessaire de manifester leur accord.

Actuellement, nous croyons savoir que cette manière de faire est encore appliquée. Les nouveaux habitants d'une paroisse ne sont guère avisés du droit qui leur échu. L'inscription de leur nom dans le registre des membres et celle dans

¹⁾ P.V. const., VI^e session, 20 novembre 1942, p. 50.

le rôle des électeurs vont de pair. ¹⁾ Les autorités paroissiales ne semblent pas trop se préoccuper de recevoir, de la part des nouveaux membres, la déclaration propre à les faire inscrire dans le rôle des électeurs.

A notre avis, il est juste qu'une personne de religion protestante s'installant dans une commune ait son nom porté sur les registres des membres de la paroisse correspondante, avant qu'elle ait formulé expressément son accord. Cette manière de procéder correspond aux dispositions de la constitution. En revanche, il nous paraît contraire à ces mêmes dispositions qu'un nouvel habitant d'une commune devienne, par le seul fait du dépôt de ses papiers, membre électeur dans la paroisse. L'attribution du droit de vote devrait résulter d'une demande formulée par l'intéressé aux autorités paroissiales. Si ce n'est pas le cas, l'article 5, alinéa 1, de la constitution perd tout son sens :

« Les membres acquièrent le droit de vote par une inscription dans le rôle des électeurs de la paroisse, inscription qui implique l'adhésion aux principes de l'Eglise. »

Cette disposition n'a de valeur que si elle est interprétée comme le prévoyait la commission des XIV. Sinon, il aurait suffi de dire : Chaque membre de l'Eglise est électeur dans la paroisse où il est inscrit.

La différence établie entre les membres et les membres électeurs, ainsi que la présence de deux registres séparés n'ont dès lors plus de raison d'être. Par la pratique actuelle, les principes particulièrement fondés, posés par la commission des XIV, perdent toute leur portée.

Nous déplorons, encore, cette interprétation trop large de l'article 5, alinéa 1, de la constitution, si nous examinons les intentions des indépendants et des nationaux d'alors.

Les indépendants désiraient que les membres de l'Eglise nouvelle aient l'occasion de traduire leur intérêt pour

¹⁾ La constitution de l'Eglise prévoit en son article 47 que c'est au Conseil d'Eglise à tenir à jour le rôle des membres de la paroisse; de même, l'article premier du Règlement général. Nulle part il n'est nommé de responsables pour celui des électeurs; vu la similitude des deux registres, c'est aussi le Conseil d'Eglise qui s'en occupe.

l'Eglise par un acte ou une parole qui serait déterminant de leur qualité de membre ou, à défaut, de leur qualité d'électeur.

Les nationaux voulaient éviter que la participation à la direction de l'Eglise fût accordée à tout un chacun. L'arrêté de 1908 autorisant les bureaux électoraux à s'assurer que l'électeur appartenait au culte de la paroisse nationale était une preuve que le multitudinisme intégral comporte des dangers.

L'inscription « automatique » dans le rôle des électeurs nous paraît donc ne pas correspondre aux volontés des deux Eglises fusionnantes.

Si un changement dans les principes adoptés par les XIV paraissait nécessaire, seul le synode pouvait le décider. La constituante n'avait pas ce pouvoir. L'inscription d'office pouvait se justifier au moment même de la fusion, en 1943, mais non pas pour les années suivantes.

Il paraît indispensable de remettre en valeur le premier alinéa de l'article 5 et de n'accorder le droit de vote qu'aux membres de l'Eglise qui en expriment le désir. L'habitude prise est contraire à la constitution. De plus, une attitude plus rigoureuse servirait peut-être de stimulant à l'activité des paroisses.

Certes, on pourrait prévoir un moyen terme et fixer que les personnes changeant de domicile à l'intérieur du canton et faisant partie de leur ancienne paroisse en qualité de membres électeurs seraient inscrits sans autre demande de leur part dans les registres électoraux de leur nouvelle paroisse. Les formalités, fort simples d'ailleurs, prévues par la commission des XIV, seraient exigées uniquement des nouveaux membres de l'Eglise elle-même et des membres non électeurs jusqu'alors.

C. — QUESTIONS SPECIALES

1. Vote par délégation et vote par écrit

Une personne empêchée d'assister à une assemblée de paroisse peut-elle donner sa voix par procuration ? Cette possibilité n'est prévue ni dans la constitution, ni dans le Règlement

général. Le Code civil ne l'envisage pas non plus. A défaut de disposition expresse, elle n'est pas admissible. ¹⁾

Quant au voté par écrit, il n'est pas non plus autorisé par aucun des textes ci-dessus. Cependant, en pratique, il est admis dans les élections, en faveur des personnes malades. En effet, l'article 9 du Règlement général déclare valables les « décisions » prises à la majorité absolue des membres *présents*. En vertu de l'article 11 de ce même Règlement, le mot « décision » semble pouvoir être interprété restrictivement, puisque doivent être transmises au Conseil synodal « toutes décisions et toutes nominations ». (C'est nous qui soulignons.) Il est donc admissible de considérer les voix des électeurs absents qui ont communiqué leur suffrage par écrit comme valables pour les « élections ».

D'ailleurs, ce système se justifie : Les votations ont lieu à main levée, sauf décision contraire du Conseil synodal. ²⁾ Elles se déroulent lors des assemblées générales et sont, par là-même, souvent précédées de discussions susceptibles de modifier l'opinion des membres. Ce n'est pas le cas des nominations qui, exigeant le scrutin secret, ³⁾ sont organisées en dehors des assemblées proprement dites.

Pour éviter des abus, il se justifie également de limiter l'emploi du vote par écrit aux personnes empêchées de se rendre au local de vote pour des raisons de santé. Cette restriction correspond à l'article 42 de la loi neuchâteloise sur l'exercice des droits politiques du 21 novembre 1944 : « Les bureaux électoraux sont tenus de faire recueillir à domicile, par une délégation composée de deux membres au moins, les votes des infirmes et des malades qui sont incapables de se rendre au scrutin et qui, en justifiant de cette incapacité, font connaître au président du bureau électoral, jusqu'au dimanche matin à 9 heures au plus tard, leur intention de voter. »

¹⁾ La loi fédérale sur les élections et votations fédérales, du 19 juillet 1872, « interdit » le vote par procuration (art. 8, al. 2).

²⁾ Art. 8 Règl. gén.

³⁾ Art. 8 « in fine » Règl. gén.

2. *Vote des mineurs*

Par l'article 6 de la constitution, les mineurs admis à la Sainte-Cène ont droit à la qualité d'électeur. Cependant, le second alinéa de cet article leur interdit de prendre part aux votations qui entraînent pour l'Eglise ou la paroisse des obligations civiles. Cette défense est fondée. Elle découle du fait que les mineurs ne peuvent s'obliger selon l'article 19 C.C. ¹⁾ Un mineur n'étant pas lié par sa signature, il ne faudrait pas qu'il puisse engager l'Eglise par son vote. Le premier rapport de la commission des XIV donne comme exemple d'« obligation civile » l'achat d'un terrain ou la conclusion d'un emprunt. ²⁾

Le Code civil laisse au représentant légal, parent ou tuteur, la possibilité de valider les engagements du mineur. La constitution de l'Eglise ignore cette possibilité et écarte purement et simplement le mineur des urnes dès qu'il y a obligation civile.

D. — DEVOIRS DES MEMBRES

Si la qualité de membre d'une société confère des droits, elle comporte aussi des devoirs. Quels sont les devoirs des membres d'une paroisse ?

1. *Absence d'obligation juridique parfaite*

Nous connaissons les nombreux impératifs de l'Eglise : assister au culte, élever ses enfants dans la religion chrétienne, prendre part aux activités de la paroisse, se soucier des charges financières de l'Eglise, etc. Ces devoirs sont-ils sanctionnés juridiquement ? Le Code civil n'a prévu aucune obligation pour les sociétaires, si ce n'est celle de participer à la couverture des dépenses imposées par le but social (article 71). Cet

¹⁾ « Les mineurs et les interdits capables de discernement ne peuvent s'obliger par leurs propres actes qu'avec le consentement de leur représentant légal. »

²⁾ P. 22.

article n'est applicable qu'en l'absence de dispositions statutaires sur ce point.

A première vue, il semble que l'Eglise n'ait pas édicté, ni dans la constitution, ni dans le Règlement général, de dispositions déterminant la forme de la participation des membres à ses dépenses. L'article 75 de la constitution rend la qualité de membre et le droit de vote indépendants du paiement de la contribution ecclésiastique. Nulle part, il n'est dit qui est soumis à cette contribution (les membres électeurs ou tous les membres). Nous serions enclin à affirmer que l'article 71 du Code civil s'applique et que tous les membres de l'Eglise ont l'obligation juridique de payer la contribution ecclésiastique. Ainsi, l'Eglise serait en droit de contraindre ses membres, si nécessaire, par la voie de la loi sur la poursuite pour dette et la faillite, à s'acquitter de ce devoir.

Cependant, cette conclusion ne correspond pas aux projets de la commission des XIV, ni à la volonté des constituants.

Le premier rapport de la commission des XIV déclare :

« Force nous est bien de mettre en branle un stimulant et un régularisateur de la générosité des fidèles, c'est-à-dire une contribution ecclésiastique demandée à chacun en proportion de ses ressources.

» Cependant, il ne s'agit pas d'un impôt ecclésiastique d'Etat, tel qu'il existe à Berne et à Bâle. L'idée que des poursuites pourraient être exercées pour obtenir le denier de l'Eglise répugne à plusieurs d'entre nous; aussi avons-nous prévu que la contrainte ne saurait être appliquée. » ¹⁾

Cette même idée est reprise dans le troisième rapport :

« ... il est entendu que nul ne sera contraint par la force de payer quoi que ce soit. Nous ne voulons pas d'argent encaissé par les soins d'un huissier. » ²⁾

Enfin, l'article 4, lettre c, de la convention de fusion est formel :

« L'équilibre financier de l'Eglise sera assuré :

» c) par une contribution qui sera demandée *sans appli-*

¹⁾ P. 24.

²⁾ P. 21.

cation de la contrainte, à tous les protestants domiciliés dans le canton et qui ne se seront pas exclus de l'Eglise... » (C'est nous qui soulignons.)

Ce principe n'a donné lieu à aucune discussion au sein de la Constituante. A un député qui demandait ce que ferait l'Eglise si des fidèles ne payaient qu'une part de l'impôt ecclésiastique, il fut répondu : « Aucune mesure de contrainte ne pourra être prise. » ¹⁾

Il faut conclure que l'Eglise s'est affranchie de l'article 71 C.C. et que le paiement de la contribution est laissé au bon vouloir de chaque membre. Que l'Eglise ne mette pas aux poursuites les membres qui ne s'acquittent pas ou ne s'acquittent que partiellement de l'impôt ecclésiastique, ne représente pas une simple faveur susceptible d'être suspendue du jour au lendemain. Il s'agit d'un principe faisant partie de l'organisation générale de l'Eglise.

Mais est-ce à dire qu'il n'y a aucune obligation pour les membres de l'Eglise de payer l'impôt ecclésiastique ? Lorsqu'ils s'acquittent de leur contribution, les membres font-ils preuve simplement de générosité, sans que leur geste ait juridiquement une autre valeur ?

Il semble bien, au vu des discussions ayant précédé l'adoption de l'article de la convention de fusion, et déjà au sein de la commission des XVIII, que l'on voulait *lier* les membres de l'Eglise. On parlait, à ce propos, de contribution « conventionnelle », « d'engagement » des membres vis-à-vis de l'Eglise. ²⁾

Il faut voir dans le paiement de la contribution ecclésiastique l'accomplissement d'un devoir moral qui incombe à tous les membres majeurs de l'Eglise. L'exclusion convention-

¹⁾ IVe session, 2 juillet 1942, p. 26.

²⁾ 49e Bul. syn. ind., rapport de la comm. synod. sur la question ecclésiastique, du 26 avril 1921, p. 27 et 28; Rapport présenté au Synode de l'Eglise nationale sur le résultat des travaux de la commission des XVIII, p. 14 et 15.

nelle de toute action est une « objection », ¹⁾ au même titre que celle du jeu et du pari (article 513 C.C.), qui devrait être prise en considération par le juge, même si le défendeur ne l'invoquait pas et qui fait que, dès lors, la créance prend la qualification d'obligation naturelle ou « imparfaite ». ²⁾ Obligation, puisque, à notre avis, celui qui paie ne peut répéter sa prestation; obligation imparfaite, puisque son exécution ne peut être obtenue par une demande judiciaire ou une poursuite.

2. Quel organe de l'Eglise pourrait-il rendre obligatoire la contribution ecclésiastique ?

Du fait que ni la constitution ni le Règlement général ne traitent des principes selon lesquels la contribution sera prélevée, nous nous demandons si une simple décision du synode suffirait à rendre cette contribution obligatoire ou si un vote de l'assemblée générale s'imposerait. Le problème se pose, en effet, puisque les sommes recueillies s'avèrent insuffisantes. ³⁾

Les droits de l'assemblée générale sont au nombre de deux seulement : nommer les députés paroissiaux laïques au synode et modifier la constitution. ⁴⁾ Il faut donc déterminer si le prélèvement facultatif de la contribution doit être considéré comme une règle constitutionnelle.

Formellement, il ne serait nécessaire de modifier aucun article de la constitution. L'assemblée générale n'aurait donc pas besoin d'être convoquée. Le synode prendrait sa décision comme organe unique. Pourtant, nous pensons que l'assemblée générale serait justifiée à s'estimer lésée dans ses droits. Les constituants « renvoyèrent » l'article 75 fixant que la situation d'un membre de l'Eglise ne sera pas atteinte en cas de non-

¹⁾ L'objection est une circonstance qui produit des effets en faveur du défendeur, alors que l'exception est un droit qui lui permet de se refuser, en raison d'un motif spécial, à fournir la prestation due. « Soulever une objection, c'est alléguer un fait; soulever une exception, c'est exercer un droit par une déclaration de volonté. » Von Thur, p. 23.

²⁾ Von Thur, p. 28 ss.

³⁾ Rapport en vue de la XVIIe session du synode, 28 mai 1952, p. 33.

⁴⁾ Art. 18 cst. Egl. N.

paiement de la contribution, parmi les dispositions financières de la constitution pour des raisons « d'ordre psychologique ». ¹⁾ Nous pensons que c'est pour les mêmes motifs que l'on a évité le terme « facultatif ». On ne voulait pas mettre en évidence la liberté laissée à chaque membre.

Ainsi que nous l'avons vu, le mode d'application de la contribution ecclésiastique avait été approuvé sans discussion par toutes les commissions chargées de préparer la fusion. Dans l'esprit des membres de chacune des Eglises, en 1942, l'article 75 signifiait que cette contribution n'était pas obligatoire. Le principe du paiement facultatif doit être considéré, à notre avis, comme faisant partie intégrante de la constitution. Sa suppression exigerait un vote de l'assemblée générale et devrait être formulée en toutes lettres dans la constitution.

D'ailleurs, si l'Eglise était contrainte de prendre cette décision, il est probable qu'elle ne laisserait pas l'article 75 de la constitution sous sa forme actuelle. Nous pensons que les membres aux prises avec l'office des poursuites devraient être privés de leur droit de vote. Ainsi, quoi qu'il en soit, l'assemblée générale serait appelée à se prononcer.

3. Mesures disciplinaires que l'Eglise pourrait prendre dans le cas où la contribution ecclésiastique deviendrait obligatoire

Certaines lois cantonales prévoient la condamnation à une amende en cas de non-paiement d'un impôt par un contribuable. Semblable mesure est permise à un Etat. On ne la conçoit pas lorsqu'il s'agit d'une Eglise.

Pourtant, il y aurait contradiction, nous semble-t-il, de la part de l'Eglise, à faire mettre aux poursuites un membre en retard dans le paiement de sa contribution et, en même temps, à le laisser jouir de tous ses droits.

On peut envisager comme sanction le retrait de la qualité de membre ou la suppression du droit de vote.

La première solution est fréquemment employée au sein des sociétés laïques. Pour notre part, nous la repousserions

¹⁾ P.V. const. IIe session, 13 avril 1942, p. 8 et 9.

dans le cas de l'Eglise. Le retrait de la qualité de membre dans une Eglise revêt une importance morale énorme, sans rapport avec de simples circonstances financières. ¹⁾ Tant qu'un protestant n'a pas demandé par écrit sa radiation ²⁾ ou n'a pas été exclu pour les motifs que nous envisageons plus bas, ³⁾ il doit pouvoir compter sur son Eglise. Il faut qu'il puisse s'adresser à elle, savoir qu'il lui appartient, en dépit des difficultés financières qu'il subit ou de l'ingratitude qu'il manifeste envers elle. La sortie de l'Eglise doit procéder d'actes exprimant clairement, sans aucun doute possible, la volonté de ce membre. Des actes qui peuvent prêter à discussion ne suffisent pas. L'article 7 de la constitution prévoit qu'un membre d'une paroisse doit demander sa radiation « par écrit ». Il mérite d'être interprété strictement, d'autant plus que cette formalité est des plus simples. Notons que dans le canton de Berne, par exemple, la sortie de l'Eglise doit être annoncée par écrit au conseil de paroisse. Après quoi l'intéressé signe une formule officielle spéciale en se présentant personnellement chez le secrétaire du conseil de paroisse ou, sinon, doit faire légaliser sa signature par un notaire. ⁴⁾

La mesure qui nous paraîtrait la plus adéquate, en cas de non-paiement de la contribution ecclésiastique, serait le retrait du droit de vote. Si un protestant doit pouvoir, en toutes circonstances, être considéré comme un membre de l'Eglise, à moins qu'il ait exprimé la volonté de s'en exclure, il n'est pas normal que, lorsqu'il ne s'acquitte pas de sa contribution ecclésiastique, ou ne s'en acquitte que partiellement, il soit admis à participer à un vote concernant, par exemple, la renonciation de l'Eglise au subside de l'Etat. Si un membre ne paie pas la contribution obligatoire pour tous, il est juste que ses droits soient restreints et qu'il ne puisse prendre part à une votation entraînant une dépense nouvelle pour l'Eglise.

¹⁾ Charles Cantieni, « Die Mitgliedschaft bei den evangelisch-reformierten Kirchen », Berne, 1948, p. 138.

²⁾ Art. 7 cst. Egl. N.

³⁾ P. 112.

⁴⁾ Art. 25, Décret sur les impositions paroissiales, du 16 nov. 1939.

Certes, on pourrait choisir une formule qui ne donne pas un caractère trop absolu à l'obligation de payer la contribution. On pourrait prévoir, par exemple, que les poursuites ne seraient intentées qu'une seule fois. Dans la suite, le membre qui désirerait être réintégré dans son droit de vote devrait tout d'abord verser son dû pour l'année en cours avant que son nom puisse à nouveau figurer dans les registres électoraux.

4. De l'exclusion

Suivant les circonstances, la nécessité peut se faire sentir, pour une Eglise, de se séparer de l'un des siens. Dans le cas où un membre de l'Eglise se met, par exemple, à manifester son opposition au christianisme et à entraîner dans ses idées d'autres paroissiens, il n'est pas exagéré de supposer que le groupe formé pourrait, lors d'une votation ecclésiastique, mettre les fidèles en minorité et ruiner l'Eglise. Les membres attachés aux principes figurant dans la constitution seraient obligés de sortir de l'Eglise et d'en fonder une autre. L'article 74 du Code civil permettrait d'annuler un vote tendant à la transformation du but social; mais une paroisse pourrait-elle exclure, quoi qu'il en soit, les « hérétiques » ?

La constitution de l'Eglise libre du canton de Vaud permet l'exclusion temporaire et même la « radiation ». Ces mesures disciplinaires sont du ressort du Conseil d'Eglise ou Conseil des Anciens. ¹⁾ Dans l'Eglise neuchâteloise, cette éventualité n'est prévue nulle part. Dès lors, ce sont les dispositions ordinaires du Code civil qui s'appliquent. L'article 72 C.C. autorise le retrait de la qualité de membre d'une association pour de « justes motifs ». Ainsi, une assemblée de paroisse pourrait prononcer l'exclusion d'un membre outrageant publiquement la religion ou l'Eglise, par exemple, par des discours enflammés ou des articles venimeux contre le christianisme.

Un jugement du Tribunal fédéral donne un exemple très clair d'exclusion prononcée à bon droit :

¹⁾ Art. 20, lettre d, Cst. Egl. libre vaud.

« La prospérité d'une société repose sur la confiance réciproque de ses membres; si cette confiance est troublée à l'égard de l'un d'entre eux au point de compromettre la bonne intelligence entre les sociétaires, on peut exiger de ce membre qu'il s'explique sur les raisons de la méfiance dont il est devenu l'objet et qu'il y mette fin. S'il s'y refuse et si la société y voit une cause de dommage ou de danger pour sa paix intérieure, l'on ne peut pas parler de l'abus manifeste d'un droit si elle exclut le sociétaire en question. » ¹⁾

SECTION II. — LES ORGANES DE L'EGLISE

Toute société établit des autorités munies de pouvoirs précis, chargées de la diriger et de la représenter. Elle s'inspire du principe de la division du travail, qui permet aux personnes juridiques d'atteindre leur but social avec un maximum de constance et de sécurité.

L'Eglise a instauré quatre organes aux compétences différentes : l'assemblée générale, le synode, le conseil synodal et les commissions permanentes.

A. — L'ASSEMBLEE GENERALE

Selon l'article 64 C.C.S., « l'assemblée générale est le pouvoir suprême de l'association ». La constitution de l'Eglise n'a pas failli à ce principe. C'est l'assemblée générale qui décide de toutes les questions fondamentales. Elle a le droit inaliénable de modifier la constitution et de nommer les députés paroissiaux laïques au synode. Si d'autres décisions lui sont confiées, c'est par le bon vouloir du synode. ²⁾

Siégeant par paroisse, elle se compose des membres de l'Eglise qui ont été inscrits dans les rôles des électeurs paroissiaux, sous cette réserve que les membres inscrits depuis moins de trois mois ne pourront assister à l'assemblée que si celle-ci est déclarée publique; quoi qu'il en soit, ils ne pourront voter.

¹⁾ ATF 51 II, p. 242, JT 1926, p. 99.

²⁾ Art. 18 Cst. Eg. N.

L'assemblée générale siège sur convocation du synode ou à la demande du quart au moins des paroisses. ¹⁾ Comme actuellement, il y a 47 paroisses (dont trois de langue allemande), il faut que douze d'entre elles fassent cette proposition. En outre, en vertu de l'article 64, al. 3, C.C.S., l'assemblée doit être convoquée lorsque le cinquième des sociétaires le réclame. Il s'agit d'une disposition impérative. Dans semblable éventualité, le synode ne pourrait donc refuser de s'exécuter, sinon le président du Tribunal du district de Neuchâtel, siège de l'Eglise, serait chargé de la convocation. ²⁾

Mais que faut-il entendre par « sociétaire » ? Faut-il tenir compte de la qualité de membre ou de celle d'électeur ? La demande de convocation de l'assemblée a, en principe, pour objet de conduire à un vote. Il serait donc logique que seuls les membres électeurs puissent signer valablement cette demande.

B. — LE SYNODE

Le synode se compose de tous les pasteurs titulaires de postes paroissiaux, accompagnés chacun de deux députés laïques, des professeurs de la Faculté de théologie, de ministres spécialisés. Ces derniers sont désignés par le synode lui-même. Les députés paroissiaux laïques sont nommés, pour quatre ans, par les paroisses. Les autres membres du synode le sont d'office.

Les députés de chaque district forment un colloque. Les colloques n'ont pas de pouvoirs propres. Ils sont des corps consultatifs qui, sous la direction du conseil synodal, sont appelés à étudier toute question intéressant l'Eglise et les paroisses. ³⁾

La fonction du synode est importante. Il joue le rôle d'autorité législative au sein de l'Eglise, sous réserve des droits de l'assemblée générale. ⁴⁾ De plus, toute décision dépassant les compétences du conseil synodal ou dont celui-ci préfère se

¹⁾ Art. 17 cst.

²⁾ Art. 4, Loi d'introduction au C.C.S.

³⁾ Art. 75 Régl. gén.

⁴⁾ Art. 19 cst. Eg. N.

décharger est prise par le synode. ¹⁾ La constitution précise certaines de ses compétences, par exemple celles de nommer le conseil synodal et les professeurs de théologie, d'édicter les règlements de l'Eglise, d'accorder la consécration au saint ministère et de prononcer l'exclusion du clergé. ²⁾

C. — LE CONSEIL SYNODAL

Cet organe détient le pouvoir exécutif et l'administration générale de l'Eglise. ³⁾ Il se compose de 11 membres, dont cinq ecclésiastiques, nommés pour quatre ans par le synode. Il correspond à un Conseil d'Etat. C'est lui le représentant officiel de l'Eglise vis-à-vis de l'Etat, des organisations ecclésiastique et de tout tiers. ⁴⁾ Le Conseil synodal dirige et surveille la vie spirituelle de l'Eglise en coordonnant les travaux des commissions permanentes, en conduisant ceux des colloques, en approuvant les statuts paroissiaux et les décisions les plus importantes des assemblées de paroisse, en donnant son préavis aux candidatures pastorales, en visitant les paroisses, enfin en exerçant la discipline ecclésiastique. En ce qui concerne cette dernière, après enquête et audition de l'intéressé, il prononce l'admonition simple, ou, en présence du Conseil réuni, le blâme, ou même la suspension de fonctions. S'il ne peut décider de la révocation, il en est l'initiateur; après délibération avec la commission de consécration, il la propose au synode en motivant ses conclusions. ⁵⁾

Le président du Conseil synodal — de par la constitution, un ecclésiastique — remplit un rôle particulièrement important. Il « exerce son autorité morale sur toute l'activité du Conseil et, par lui, sur l'Eglise dans son ensemble ». ⁶⁾

Le « Bureau du Conseil synodal » exécute les décisions prises par le Conseil et traite les affaires courantes.

¹⁾ Art. 23, chif. 8, cst. Eg. N.

²⁾ Art. 23 et 60 cst. Eg. N.

³⁾ Art. 24 cst. Eg. N.

⁴⁾ Art. 27, al. 3 cst. Eg. N.

⁵⁾ Art. 180 et 181 Règl. gén.

⁶⁾ Art. 83 Règl. gén.

La délimitation de compétence entre le synode et le Conseil synodal mérite une remarque. Par l'article 23 de la constitution, le synode est qualifié pour prendre « toutes les mesures que commande l'intérêt de l'Eglise ». Mais l'article 26 charge le Conseil synodal de « toutes les attributions qui ne sont pas conférées expressément à un autre organe de l'Eglise ». Ces deux dispositions contiennent une contradiction et sont susceptibles de produire une tension entre les deux organes directeurs, chacun s'estimant en droit de se saisir de la même affaire. Ce conflit, à notre avis, par analogie avec les règles étatiques, devrait toujours se résoudre en faveur du synode, puisque celui-ci représente l'autorité législative.

D. — LES COMMISSIONS PERMANENTES

L'article 14 de la constitution institue comme quatrième et dernier organe de l'Eglise les commissions permanentes du synode. C'est dire que, par leurs décisions, ces commissions entraînent la responsabilité de l'Eglise. ¹⁾

Quelques-unes d'entre elles sont énumérées à l'article 28 de la constitution : commissions des études, des finances, ²⁾ d'évangélisation, de presse et radiophonie, etc. Chaque année, elles doivent présenter un rapport d'activité au conseil synodal. Leur organisation ne présente pas, juridiquement, d'intérêt particulier.

¹⁾ Art. 55, al. 1, C.C. « La volonté d'une personne morale s'exprime par ses organes » ; al. 2 : « Ceux-ci obligent la personne morale par leurs actes juridiques et par tous autres faits. »

²⁾ Cette commission nomme « l'administrateur et les employés éventuels du secrétariat » sous réserve de ratification par le Conseil synodal. Art. 106, al. 2, Règl. gén.

CHAPITRE II

LES PAROISSES, LES PASTEURS ET LES PROFESSEURS

SECTION I. — LES PAROISSES

A. — LES ORGANES DE LA PAROISSE

Les paroisses peuvent être comparées aux communes qui, à l'intérieur de l'Etat, dans leur sphère de puissance, jouissent de l'autonomie et sont compétentes pour exécuter toute fonction propre à l'Etat, mais qui ne sont que des organes exécutifs de l'administration de l'Etat. ¹⁾

Revêtant ce caractère d'indépendance, réalisant « sur le terrain local la mission de l'Eglise », ²⁾ les paroisses sont élevées au rang de personnes juridiques sous la forme corporative. ³⁾ Elles ont trois organes : l'Assemblée de paroisse, le Collège des Anciens et, facultativement, le Conseil d'Eglise. En effet, en 1942, les paroisses purent choisir entre deux types de statuts : l'un destiné aux paroisses élisant un conseil d'Eglise et l'autre ne faisant pas état de cet organe qui constituait une innovation pour l'Eglise nationale. ⁴⁾

Le Collège des Anciens dirige l'activité spirituelle de la paroisse. ⁵⁾ Il se compose du ou des pasteurs et des laïques

¹⁾ Gottfried Bütikofer, « Die Rechtssetzungsbefugnis der Gemeinden », Zurich, 1950, p. 50-51. - W.A. Liebeskind, L'autonomie communale, dans : « La liberté du citoyen en droit suisse », Recueil du centenaire de la Constitution fédérale, publié par les Facultés de droit des Universités suisses, Zurich, 1948, p. 240-241.

²⁾ Art. 29 cst. Eg. N.

³⁾ Art. 32 cst. Eg. N., art. 1er des statuts-types des paroisses de l'Eglise.

⁴⁾ P.V. const., Ve session, 21 et 22 octobre 1942, p. 36.

⁵⁾ Art. 41 cst. Eg. N.

qui ont été nommés par l'assemblée de paroisse. En vertu de l'alinéa 2 de l'article 34 de la constitution, il peut être revêtu des charges incombant au Conseil d'Eglise.

Si les statuts paroissiaux l'établissent, le Conseil d'Eglise dirige et administre les affaires temporelles de la paroisse et exerce les attributions non conférées expressément à un autre organe. 1) Lorsque le cinquième des paroissiens le demande, ses décisions doivent être soumises à l'assemblée de paroisse. En font partie, les membres du Collège des Anciens, les délégués laïques de la paroisse au synode et un nombre variable de membres de l'Assemblée de paroisse.

Comme pour les communes à l'égard de l'Etat, les liens de dépendance entre les paroisses et l'Eglise sont étroits : les statuts paroissiaux doivent recevoir l'approbation du Conseil synodal, qui a pour fonction de diriger et surveiller les paroisses. 2) Le Conseil d'Eglise et le Collège des Anciens doivent envoyer un rapport annuel à ce même conseil à qui, en outre, les nominations faites par l'Assemblée de paroisse sont « communiquées immédiatement ». Le Conseil synodal, enfin, se prononce sur les opérations immobilières et les emprunts décidés par la paroisse. 3)

B. — SITUATION DES FEMMES DANS LA PAROISSE

La constitution ne fait aucune différence entre l'homme et la femme, tant pour la qualité de membre que pour le droit de vote. Il n'en est pas de même pour l'éligibilité. Dans la paroisse, la femme n'est éligible qu'au sein du Conseil d'Eglise. 4) Cette disposition ne fut pas adoptée sans de nombreuses hésitations des constituants. Ni dans l'Eglise indépendante ni dans l'Eglise nationale, en effet, la femme ne pouvait faire partie d'un des organes de la paroisse. Ce fut déjà avec peine que les femmes obtinrent le droit de vote dans la première en 1910, dans la seconde en 1916. Le projet des XIV

1) Art. 47/2 cst. Eg. N.

2) Art. 27/2 cst. Eg. N.

3) Art. 122 et II Règl. gén., art. 15 des statuts-types, art. 39 cst. Eg. N.

4) Art. 128, Règl. gén.

n'avait pas traité de leur éligibilité, si ce n'est à propos du pastorat dont elles sont exclues. Lors d'une assemblée de la Constituante, la question fut mise aux voix et rapidement résolue par la négative. Cependant, un membre de l'assemblée demanda que le problème fût étudié plus à fond par une sous-commission. ¹⁾

Le rapport de cette sous-commission concluait à l'éligibilité des femmes au Collège des Anciens et au Conseil d'Eglise. Mais, seule la proposition d'élire les femmes dans le Conseil d'Eglise fut approuvée ²⁾ (à quatre voix de majorité). La proportion des femmes dans cet organe est laissée à l'appréciation des paroisses. ³⁾

L'article 55, al. 2, de la constitution interdit aux paroisses d'élire une femme comme pasteur; mais aucune disposition n'empêche les femmes licenciées en théologie de recevoir la consécration. Ce point fut soulevé lors d'une séance de la Constituante. Il fut expressément reconnu que la consécration pouvait être accordée, mais selon une liturgie différente de celle qui consacre les futurs pasteurs. ⁴⁾ En revanche, par une décision du 12 novembre 1952, le synode a créé un *ministère féminin*. Actuellement, il est exercé à La Chaux-de-Fonds par une personne, licenciée en théologie, qui a reçu la charge d'aide de paroisse.

SECTION II. — LES PASTEURS

Le statut des « pasteurs et ministres » fait l'objet du titre V de la constitution. ⁵⁾

L'élection au pastorat implique en tout premier lieu « un Appel d'En-Haut ». ⁶⁾ Les capacités qui sont les signes visibles de la vocation, ainsi que la foi et la piété du candidat, seront constatées par la commission de consécration. Au vu du rap-

¹⁾ P.V. const. IIe session, 13 avril 1942, p. 11 et 12.

²⁾ Art. 128 Règl. gén.

³⁾ P.V. const. Ve session, 22 octobre 1942, p. 42.

⁴⁾ P.V. const. IIe session, 13 avril 1942, p. 13.

⁵⁾ Art. 51 à 60.

⁶⁾ Art. 51 cst. Eg. N.

port de cette commission, le synode accordera la consécration au saint ministère. Cette cérémonie comporte un engagement solennel de la part du proposant et son adhésion publique à la confession de foi de l'Eglise. ¹⁾ Le Règlement général distingue entre les pasteurs titulaires et les pasteurs accomplissant un ministère complémentaire ou spécialisé.

A. — PASTEURS TITULAIRES

1. Généralités

Les pasteurs qui désirent être chargés d'une paroisse sont nommés par la paroisse elle-même, comme il était de règle dans l'une et l'autre Eglises avant la fusion. C'est le Conseil d'Eglise qui doit proposer à l'Assemblée de paroisse les candidatures agréées par le Conseil synodal. Les paroisses ne pourront porter leur choix que sur les ministres agrégés au clergé neuchâtelois et qui auront accompli le stage réglementaire d'une année. Les pasteurs sont nommés pour une période de six ans. Il en était de même dans l'Eglise nationale. ²⁾ Leur réélection est tacite, sauf décision contraire de l'Assemblée de paroisse. ³⁾ La réélection tacite correspond au système de l'Eglise indépendante, qui ne prévoyait pas de terme fixe pour les réélections. ⁴⁾

Remarquons que les fonctions des pasteurs sont délimitées par l'article 159 du Règlement général. ⁵⁾ La constitution n'en traite pas. Ainsi, le synode tient en ses mains un pouvoir relativement important, puisqu'il peut ajouter ou, au contraire, supprimer n'importe quelle charge pastorale.

¹⁾ Art. 144 Règl. gén.

²⁾ Art. 11, loi du 20 mai 1873.

³⁾ Art. 162 nouveau Règl. gén.

⁴⁾ Art. 24 cst. de l'Eglise indépendante.

⁵⁾ « Les tâches du pasteur sont : la prédication de la Parole de Dieu, l'administration des sacrements, l'instruction de la jeunesse, l'évangélisation, les études bibliques, les visites pastorales à tous les paroissiens et particulièrement aux malades et aux affligés, le soin des pauvres, les bénédictions nuptiales et les services funèbres. »

Le lien qui unit les pasteurs au Conseil synodal est caractéristique. Le Conseil les « installe » dans leur paroisse, se tient en contact régulier avec eux, les aide de ses directives et conseils. De plus, c'est lui qui exerce sur eux le droit de discipline.

Par l'article 88 du Règlement général, le Conseil synodal a la charge de suggérer et de soutenir toute activité permettant à l'Eglise d'accomplir sa mission. Il doit veiller à l'observation de la constitution et des règlements ecclésiastiques. Il nous semble que le Conseil synodal est même en droit de contraindre les pasteurs à se conformer à ses instructions. Si les pasteurs restaient libres d'exécuter ou non les ordonnances du Conseil synodal, celui-ci se trouverait dans une situation telle qu'il ne pourrait plus remplir son rôle. Cette soumission des pasteurs au Conseil synodal est parfaitement dans la ligne de l'organisation générale de l'Eglise.

Si, pour des raisons de conscience, un pasteur refuse de procéder à un acte ecclésiastique, le Conseil synodal étudiera le cas et pourra charger un ministre impositionnaire d'officier. Il appartiendra pourtant au pasteur de la paroisse d'inscrire la cérémonie dans les registres ecclésiastiques. ¹⁾ Il aura l'obligation de le faire, l'acte ecclésiastique en cause ayant été accompli par ordre du Conseil synodal.

2. Contrat liant les pasteurs à l'Eglise

Les liens unissant les pasteurs à l'Eglise représentent-ils un contrat de travail ou un contrat de mandat ?

Les dispositions sur le mandat ne nous paraissent pas applicables. Ce contrat comporte, par sa nature, la prestation d'un service unique, isolé, ou en tout cas des services en nombre limité. ²⁾

En revanche, les éléments essentiels du contrat de travail sont réalisés. Lors de leur consécration, les pasteurs s'engagent

¹⁾ Art. 134, 135 et 160, Règl. gén.

²⁾ Guhl, p. 174; Oser-Schönberger ad art. 319 C.O., p. 1152, N° 36; ATF 61 II, p. 95, JT 1935, p. 615.

à « accomplir fidèlement les tâches du ministère ». ¹⁾ L'Eglise, en contre-partie, leur verse un « traitement ». ²⁾ Quant à l'élément de durée, qui caractérise le contrat de travail, ³⁾ il joue un rôle notable, puisque les pasteurs sont élus pour une période de six ans. L'Eglise met à la disposition de ses pasteurs un logement ou une cure. Cette prestation ne se rencontre pas dans un contrat de mandat; mais elle est fréquente, lors de la conclusion d'un contrat de travail. ⁴⁾

Il est important d'établir cette distinction, puisque, « d'après la théorie du droit du travail, le travailleur se trouve dans un rapport de dépendance à l'égard de l'employeur, en ce sens qu'il doit se soumettre, à ses instructions ou à ses ordres, personnellement, « techniquement » et quant à l'horaire de travail. Ce rapport de dépendance est exprimé d'une façon particulièrement nette dans la définition statuant que le travail est promis « pour un temps déterminé ou indéterminé »... Le droit des obligations ne mentionne pas l'élément « dépendance », mais il en exprime bien la notion en disposant que le travail est promis « pour un temps ». ⁵⁾

Il s'ensuit également que les dispositions légales destinées à protéger l'employé sont applicables aux pasteurs : droit au salaire en cas d'empêchement de travailler pour cause de maladie ou autre, responsabilité de l'employeur en cas d'accident survenu pendant l'exécution du travail, droit à des vacances, résiliation du contrat pour justes motifs, etc.

Les pasteurs sont nommés par la paroisse, mais ils sont soumis aux règlements adoptés par le synode et à la discipline qu'exerce le Conseil synodal. Il faut donc admettre que les pasteurs ont deux employeurs : d'une part, la paroisse et, d'autre part, l'Eglise. Les pasteurs sont responsables de la bonne exécution de leur travail devant l'une et l'autre de ces personnes juridiques.

¹⁾ Art. 144, al. 1, Règl. gén.

²⁾ Art. 305 Règl. gén.

³⁾ ATF 60 II, p. 112; JT 1934, p. 459; ATF 61 II, p. 95; JT 1935, p. 615.

⁴⁾ Art. 344 C.O.

⁵⁾ Schweingruber, p. 18.

Outre les pasteurs titulaires de paroisse, le Règlement général prévoit des ministères complémentaires et spécialisés. Les ministres « impositionnaires » sont des pasteurs chargés par le Conseil synodal de remplacer, les dimanches, ceux de leurs collègues empêchés de fonctionner, et de procéder à des actes ecclésiastiques. ¹⁾ Le ministre impositionnaire reçoit une indemnité journalière.

Les suffragants, pasteurs ou étudiants, sont nommés spécialement par le Conseil synodal. Ils doivent assister ou remplacer des pasteurs pour tout ou partie de leur fonction et reçoivent un traitement. Alors que le ministre impositionnaire doit être considéré comme un mandataire, le suffragant est lié à l'Eglise par un contrat de travail.

Parmi les ministères spécialisés, sont cités : ²⁾ les pasteurs auxiliaires nommés par le Conseil synodal, les aumôniers des hôpitaux, asiles et prisons, l'agent cantonal de jeunesse et les pasteurs affectés aux œuvres de jeunesse, les aides et diaconesses de paroisse, qui doivent être porteuses d'un diplôme agréé par le Conseil synodal, ³⁾ le diacre de langue allemande.

Chacun de ces ministères est organisé de façon différente. Les aumôniers des hôpitaux, asiles et prisons dépendent, soit à la fois de l'Eglise et des établissements, soit des établissements seuls, selon les conventions. Par exemple, le Règlement général des prisons, du 9 novembre 1945, prévoit en son article 10 la désignation d'un aumônier par les autorités de l'Eglise, d'entente avec le Département de justice.

Enfin, le Règlement général traite des stagiaires. ⁴⁾ Dans la règle, il s'agit des nouveaux licenciés en théologie qui, pour être consacrés et agrégés au clergé, doivent travailler au sein d'une paroisse, sous la direction du pasteur, qui les initie à toutes les activités du ministère. La durée de ce stage est fixée

¹⁾ Art. 167, Règl. gén.

²⁾ Art. 176 nouveau, Règl. gén.

³⁾ Art. 179, Règl. gén.

⁴⁾ Art. 182 à 188.

à une année. Le Conseil synodal peut le réduire à six mois. Le stagiaire reçoit un traitement de l'Eglise.

C. — LES PASTEURS SONT-ILS DES FONCTIONNAIRES ?

Etant donné la nature mixte de l'Eglise, on peut se demander si les pasteurs entrent dans la catégorie des fonctionnaires.

Tant la doctrine que la jurisprudence ont cherché ce qu'il fallait entendre par « fonctionnaire », M. Henry Ott ¹⁾ affirme que « l'expression prise dans une acception très large comme celle de fonction désigne tous ceux qui s'acquittent d'une obligation de droit public, tous ceux qui concourent à l'action des pouvoirs de l'Etat ». M. Grisel ²⁾ définit : « Un fonctionnaire est une personne qui, à la suite d'une déclaration de volonté de sa part et d'un acte de nomination de l'Etat, est obligée envers ce dernier, par un rapport de droit public, contre une prétention à un traitement ». Ainsi, « pour qu'une personne devienne fonctionnaire, il ne suffit pas qu'elle en exprime la volonté, mais il faut en outre qu'elle soit nommée en cette qualité par l'Etat ». Le Tribunal fédéral, dans un arrêt du 16 mai 1934, ³⁾ exige un « rapport particulier de puissance » et une « subordination spéciale » qui est essentielle. Il en découle que le fonctionnaire est *obligé* vis-à-vis de l'Etat. ⁴⁾

Le Grand Conseil neuchâtelois a adopté, le 6 février 1951, une loi concernant le statut des magistrats et des fonctionnaires de l'Etat. L'article 7 de cette loi appelle fonctionnaire « toute personne qui est nommée en cette qualité par le Conseil d'Etat ou, en vertu d'une loi spéciale, par un chef de département et dont le poste figure au tableau des fonctionnaires ».

¹⁾ « Théorie juridique de la fonction publique fédérale », Lausanne, 1915, p. 71.

²⁾ André Grisel, « La liberté d'opinion des fonctionnaires en droit fédéral suisse », Neuchâtel, 1937, p. 9.

³⁾ ATF 60 II, p. 112, JT 1934, p. 459.

⁴⁾ Cf. également ATF 54 II, p. 120.

Or, les pasteurs sont consacrés par le synode et nommés par les paroisses. Le tableau des fonctionnaires ne les cite pas.

La doctrine et la jurisprudence, sans parler de la loi cantonale, insistent chacun sur la nécessité d'un lien avec l'Etat. En dépit de la nature mixte de l'Eglise, les pasteurs n'ont aucun rapport avec l'Etat. Celui-ci ne joue nul rôle dans leur nomination, il ne les rétribue pas ni ne peut les obliger à rien. Les pasteurs ne peuvent donc être qualifiés de fonctionnaires.

D. — LES PASTEURS ET LES « AUTORITES » DU CODE PENAL

La question se pose de savoir si les pasteurs, bien que n'étant pas fonctionnaires, jouissent, au point de vue pénal, d'une protection particulière.

Un individu pénétrant dans un temple, un dimanche matin, dans l'intention d'empêcher la célébration du culte, et y parvenant, serait poursuivi sur la base de l'article 261 C.P.S. Cet article vise l'atteinte à la liberté de croyance et des cultes. Il prévoit une peine d'emprisonnement de six mois au moins, ou l'amende. Mais le pasteur lésé pourrait-il invoquer l'article 285 réprimant la violence ou menace contre les autorités et les fonctionnaires ? Dans ce cas, le juge pourrait condamner l'accusé à l'emprisonnement jusqu'à trois ans.

Même sur le plan pénal, un pasteur neuchâtelois ne pourrait se prévaloir du titre de fonctionnaire. L'article 110, chif. 4, C.P.S. réserve ce terme « au fonctionnaire et à l'employé d'une administration publique ou de la justice ». Mais que faut-il entendre, toujours au point de vue pénal, par « autorité » ?

La jurisprudence et la doctrine recouvrent de cette appellation les membres d'un gouvernement, Assemblée fédérale, Conseil d'Etat, ¹⁾ certains magistrats, comme les juges, ²⁾ les

¹⁾ ATF 70 IV, p. 213, JT 1945, p. 81.

²⁾ **Hafer**, « Schweizerisches Strafrecht », besonderer Teil, II partie, Berlin, 1933, p. 714.

³⁾ **François Clerc**, « Cours élémentaire sur le Code pénal suisse », Lausanne, 1945, tome II, p. 271.

préfets, maires ou syndics, ¹⁾ en un mot, ceux qui exercent des fonctions de droit public, sans être de simples fonctionnaires. ²⁾

Nous devons conclure qu'un pasteur de l'Eglise neuchâteloise ne représentant nullement le gouvernement cantonal ou la commune politique, ne peut être considéré comme membre d'une autorité au sens pénal.

Comme aucune disposition n'est particulièrement destinée à protéger les pasteurs, force est de constater que ceux-ci sont mis, sur le plan pénal, au même rang que n'importe quel citoyen. Cette égalité de traitement peut paraître, à première vue, regrettable. Mais il n'y a pas de doute que les tribunaux tiendront compte du respect qui doit être attaché à la fonction des ecclésiastiques pour apprécier la gravité de la faute de l'inculpé.

SECTION III. — LES PROFESSEURS

Les professeurs de théologie sont nommés par le synode, sous condition de ratification par le Conseil d'Etat, et sont rétribués par l'Eglise. Cependant, la Faculté de théologie fait partie de l'Université. ¹⁾ Les professeurs ont un statut qu'il n'est pas aisé de déterminer. On peut hésiter, par exemple, à les soumettre à la loi sur l'enseignement supérieur du 25 juillet 1910, c'est-à-dire à en faire des fonctionnaires, ou à les classer dans la catégorie des pasteurs.

De même que nous avons reconnu une nature mixte à l'Eglise elle-même, nous sommes contraints d'attribuer aux professeurs un statut spécial. Ils sont soumis, comme pasteurs et théologiens, à l'Eglise, qui décide de leur confier ou de leur retirer la charge de professeur. Ils sont soumis à l'Etat comme membres du corps professoral universitaire.

Par l'article D, chif. 1, du concordat, la Faculté de théologie fait partie de l'Université et se soumet à son règlement général, sous réserve des dispositions établies par le concor-

¹⁾ Thormann et von Overbeck, « Das Schweizerische Strafgesetzbuch », Zurich, 1949, ad art. 285 et 312 note 3.

²⁾ Art. D concordat, cf. p. 49.

dat. ¹⁾ Ainsi, les professeurs de théologie sont soumis aux obligations générales imposées à leurs collègues. Ils ne peuvent être revêtus de fonctions universitaires, par exemple, en dehors des conditions posées par la loi. ²⁾ D'autre part, ils jouissent de tous les droits et peuvent recevoir toutes les charges honorifiques rattachées à la qualité de professeur de l'Université : ils peuvent par exemple accéder à la charge de recteur de l'Université.

En revanche, nous estimons que les dispositions traitant de la suspension ou de la destitution des professeurs ne s'appliquent pas. ³⁾ Comment le Conseil d'Etat pourrait-il en effet destituer un professeur qu'il n'a pas nommé et qu'il ne rétribue pas ? Si la séparation entre l'Eglise et l'Etat fut instaurée, c'était par désir de l'une et de l'autre institutions de libérer l'Etat de tout souci quant aux questions ecclésiastiques et de laisser l'Eglise libre de s'organiser et de s'administrer comme elle l'entendait. Attribuer à l'Etat le pouvoir de révoquer un professeur de théologie contreviendrait à ces deux principes. En outre, ce pouvoir s'opposerait à toute l'organisation de l'Eglise telle qu'elle est établie. Suivant les circonstances, l'Etat se verrait amené à discuter de questions théologiques et à s'opposer à l'Eglise, celle-ci n'ayant pas les mêmes raisons que l'Etat d'écarter un professeur. Si l'Etat avait le droit de suspendre un professeur de théologie, nommé par le synode, il prendrait d'une main ce qu'il donne de l'autre.

Mais que se passerait-il si l'Eglise, sollicitée par l'Etat d'éloigner un professeur, faisait la sourde oreille ? Il est concevable que l'Etat proteste auprès de l'Eglise de devoir continuer à reconnaître la qualité de professeur de l'Université à un membre de la Faculté de théologie qui, par exemple, prononcerait à toute occasion des propos venimeux contre le Grand

¹⁾ Cette organisation est semblable à celle de la Faculté de théologie de Genève, où les professeurs ne sont pas non plus rémunérés par l'Etat. Loi du 2 novembre 1927, art. 20 des statuts de la Fondation de la Faculté autonome de théologie protestante de Genève, du 28 janvier 1928.

²⁾ Rapport III de la commission des XIV, p. 12, chf. 3.

³⁾ Art. 20, al. 1, et art. 29, al. 1, de la loi sur l'enseignement supérieur de 1910.

Conseil ou le Conseil d'Etat. Le synode, voyant en lui un excellent pédagogue et théologien, pourrait refuser de se rendre aux arguments de l'Etat et maintenir ce professeur en fonction. Le concordat ne contient aucune disposition prévoyant un litige entre l'Eglise et l'Etat à propos de la Faculté de théologie. Ainsi que nous l'avons développé plus haut, ¹⁾ c'est à l'autorité exécutive à se saisir d'un litige de droit public. Le Conseil d'Etat serait donc appelé à trancher souverainement le différend, sous réserve uniquement du recours au Tribunal fédéral en cas de violation d'un droit constitutionnel, ou de l'intervention du Grand Conseil.

Mais il est probable que, si un professeur n'était plus à même de s'acquitter de ses fonctions, ou troublait par son attitude les bons rapports avec l'Etat, l'Eglise ne manquerait pas de prendre elle-même les dispositions nécessaires, car elle s'est toujours particulièrement préoccupée du sort de la Faculté de théologie. Désireuse de développer autant que possible les études théologiques, elle prend garde, dans son propre intérêt, de supprimer tout point de friction avec l'Etat.

Quant à leur responsabilité à l'égard de l'Eglise, nous reconnaissons que les professeurs sont sur le même pied que les pasteurs. L'article 60 de la constitution, qui soumet « les ministres » à la discipline exercée par le Conseil synodal, s'applique aux professeurs. ²⁾ Nous pensons que, nommés pour une durée indéterminée, les professeurs peuvent être contraints d'échanger leur chaire ou même d'abandonner leur enseignement, comme les pasteurs sont appelés d'une paroisse à l'autre. Il ne faut pas voir, dans cette soumission, une attitude humiliante, mais une obéissance à celle que la théologie définit comme le corps du Christ.

Certes, la fonction de professeur, par le travail et le temps d'adaptation qu'elle nécessite, exige l'assurance d'une certaine stabilité. Nous pensons qu'il conviendrait de préciser la durée du mandat que le synode décerne à un nouveau professeur.

¹⁾ Titre II, chapitre II, Section I, p. 84.

²⁾ P.V. de la commission IV de la Constituante, séance du 19 mars 1942.

Nous proposerions une période de douze ans. Trois alinéas pourraient être ajoutés à l'article 288 (nouveau) du Règlement général :

« Les professeurs sont nommés pour une période de douze ans. Leur réélection a lieu tacitement.

» Toutefois, le synode peut être saisi d'une proposition de votation sur la réélection, formulée soit par le Conseil synodal, soit par la commission des études, soit par le cinquième des députés présents. Le synode se prononce immédiatement au scrutin secret sur une telle proposition.

» Si la réélection par votation est décidée, il est procédé à cette votation lors d'une session postérieure du synode. »

Professeurs et pasteurs recevraient ainsi un statut semblable. Cette égalité se justifierait d'autant plus que les professeurs, avant d'être nommés, doivent être agrégés au clergé neuchâtelois. ¹⁾ Les professeurs sauraient mieux quelle est leur situation par rapport au synode. Ils n'auraient plus l'impression d'être à la merci de ce synode. A l'inverse, celui-ci se sentirait plus libre de faire face à des situations nouvelles, sans craindre de bouleverser l'Eglise en ne respectant pas des « droits acquis ».

En conclusion, les professeurs de théologie ne peuvent être considérés comme de véritables fonctionnaires. Ils entrent dans la catégorie spéciale des fonctionnaires ecclésiastiques. Ils sont soumis à l'Etat, en tant que professeurs à l'Université, mais nommés et rétribués par l'Eglise, ils dépendent de celle-ci, en tant que théologiens et pasteurs.

¹⁾ Art. 65 cst. Eg. N.

CHAPITRE III

L'ORGANISATION FINANCIERE DE L'EGLISE

SECTION I. — RESSOURCES DE L'EGLISE

Comme nous l'avons vu, l'Eglise indépendante et l'Eglise nationale avaient chacune une organisation financière différente. L'Eglise indépendante vivait de la seule libéralité de ses membres, alors que l'Etat subvenait aux dépenses de l'Eglise nationale. A partir de 1924, l'Eglise nationale s'efforça de trouver parmi ses fidèles la somme annuelle de 100.000 francs qui était versée à l'Etat, mais le budget des cultes se trouvait encore trop lourd, aux dires de certains. Le souci d'alléger les charges de l'Etat fut une des causes principales qui poussèrent quelques députés du Grand Conseil à demander avec insistance, entre 1930 et 1934, la séparation de l'Eglise et de l'Etat.

La commission des XIV et la Constituante établirent un budget prévoyant des dépenses annuelles de plus de 850.000 francs, comprenant notamment les traitements pastoraux, les frais de la Faculté de théologie, l'entretien des cures, les frais généraux (publications de l'Eglise, administration centrale, etc.). Comme ressources, l'Eglise pouvait compter sur les revenus des biens ecclésiastiques, les dons volontaires, le subside de l'Etat de 200.000 francs et, enfin, sur le produit de la contribution ecclésiastique.

A. — LES BIENS ECCLESIASTIQUES

L'article 73 cst. Eg. N. attribue aux Eglises reconnues « les revenus des biens de l'Eglise réunis en 1848 au domaine

de l'Etat, et dont la destination doit être maintenue selon l'article 6 du Traité de Paris, du 26 mai 1857 ». ¹⁾

La valeur de ces biens fut calculée en 1913 par le Département des finances qui rendit compte de son étude dans un volumineux rapport. Il résultait de cette enquête que l'Etat se devait de verser à l'Eglise protestante une somme annuelle de 77.000 francs. ²⁾ En 1943, il parut superflu de recommencer cet énorme travail d'estimation, et l'on adopta les chiffres de 1913.

B. — LES FONDS SPECIAUX DU CLERGE

L'Eglise possède en propre une fortune constituée par trois fonds dits « du clergé » :

1^o Le Fonds Dublé a été créé en 1808 « pour venir en aide aux jeunes ministres qui n'ont pas encore de poste fixe, et être employé dans l'intérêt de l'Eglise, suivant les décisions de la Vénérable Classe ». Il rapporte annuellement plus de 4.000 francs;

2^o Le Fonds de Gorgier, créé en 1840, est destiné à l'« augmentation des cures, à l'allégement des annexes et à la création de nouveaux postes où il serait besoin ». Son revenu annuel est d'environ 5.000 francs;

3^o Le Fonds Péneveyre, légué à la Compagnie des pasteurs, « aux fins de procurer un chapelain pour les prisons de Neuchâtel et de Valangin », apporte près de 1.500 francs par an à la caisse de l'Eglise.

¹⁾ Par ce traité, auquel prirent part l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Russie et la Confédération suisse, le roi de Prusse renonçait à ses droits sur la principauté de Neuchâtel et le comté de Valangin (article premier). Il était également stipulé qu'une amnistie générale serait prononcée sur tout délit en rapport avec la contre-révolution de 1856, et que les revenus des biens d'Eglise, les capitaux et revenus des fondations pieuses ainsi que la fortune léguée par David de Pury à la Bourgeoisie de Neuchâtel ne pourraient jamais être détournés de leur but (art. 6 et 7).

²⁾ Il ne s'agit que des revenus, puisque ces biens d'Eglise n'ont pas été gérés séparément, mais confondus avec la fortune de l'Etat.

Si l'on ajoute les 6.000 francs que produit l'ancienne caisse centrale de l'Eglise nationale et les 77.000 francs de revenus des biens ecclésiastiques, l'Eglise peut compter sur une somme annuelle d'environ 93.500 francs provenant de sa propre fortune.

C. — LE SUBSIDE DE L'ETAT

En 1941, l'Etat s'est obligé à allouer aux Eglises reconnues la somme annuelle de 200.000 francs, à partager proportionnellement au nombre des membres de ces Eglises.

L'article G du concordat, des 1er et 30 décembre 1942, fixe la prestation due à l'Eglise réformée, au 81,11 % du subside total, soit à 162.220 francs. Cette répartition était valable pour dix ans, soit jusqu'au 1er juillet 1953. A ce jour, le nouveau taux de répartition n'a pas encore été déterminé, certains renseignements statistiques faisant défaut.

Le dernier alinéa de l'article G laisse liberté à l'Eglise, à l'expiration d'une période de vingt ans à partir de l'entrée en vigueur du concordat, de renoncer à tout ou partie du subside. Il est fort peu probable que l'Eglise fasse usage de cette faculté. L'expérience a prouvé que, malgré son appui financier, l'Etat ne s'ingère nullement dans les affaires ecclésiastiques et, d'autre part, l'Eglise s'est habituée à cet apport régulier qui lui paraît dès lors indispensable. Certains députés du Grand Conseil estiment même que l'Etat devrait augmenter sa contribution. Une motion déposée le 20 mars 1951 est ainsi libellée :

« M. Alfred Landry et consorts estiment que les Eglises reconnues par l'article 71 de la Constitution neuchâteloise et qui sont appelées à travailler au développement religieux du peuple doivent pouvoir remplir leur mission dans les meilleures conditions possibles.

» Vu le renchérissement de la vie depuis 1941;

» Vu la modicité de la somme prévue de 200.000 francs,

» Le Conseil d'Etat est prié de bien vouloir étudier les moyens propres à augmenter la participation de l'Etat en faveur de l'Eglise et de proposer au Grand Conseil un projet

de revision de la Constitution neuchâteloise ou tout autre projet tendant au même but. »

Pour notre part, nous estimons ce projet pour le moins hâtif. Même si l'Etat accorde un soutien financier supérieur, sans envisager une « compensation », sans exiger sa participation aux assemblées des organes de l'Eglise, il est à craindre que les membres de l'Eglise ne se sentent moins responsables et que l'habitude ne se prenne de considérer la contribution ecclésiastique comme rapportant à l'Eglise un excédent de recettes dont elle pourrait se passer. En outre, l'Etat ne peut se procurer cette somme supplémentaire que par le moyen de l'impôt. Ainsi, de toute manière, les fonds nécessaires à la couverture des besoins de l'Eglise proviendront en grande partie des mêmes bourses. Ce qui est important pour l'Eglise n'est pas tant, en premier lieu, d'avoir un minimum de soucis d'argent, mais bien plutôt de favoriser le développement de communautés, de paroisses vivantes. Elle atteindra ce but, pensons-nous, en rendant chacun de ses membres attentif aux devoirs qui lui incombent; nous sommes persuadés qu'en soutenant financièrement l'Eglise, les protestants neuchâtelois seront stimulés et s'intéresseront d'autant plus aux questions ecclésiastiques. La vie de l'Eglise impose un refus de toute solution de facilité. L'Eglise ne peut abandonner ce principe sans favoriser l'indifférence de ses membres.

La motion Landry aurait pour conséquence d'imposer une modification de la Constitution, puisque celle-ci, à l'article 71, al. 2, fixe le montant total des subsides de l'Etat aux Eglises reconnues à 200.000 francs. Il serait à craindre alors qu'une votation populaire entraîne une polémique et ranime d'anciennes querelles qui s'évanouissent avec le temps.

Développée le 22 mars 1954, cette motion a été adoptée par le Grand Conseil, par 72 voix contre 2, après que le chef du Département des cultes eut déclaré que toute solution devrait être trouvée par une consultation des Eglises reconnues par l'Etat. Lors de la discussion, un député a suggéré que l'augmentation de la contribution de l'Etat soit réalisée par la modification des concordats, et non de la Constitution. Il a proposé à cet effet que l'Etat prenne à sa charge les frais

de la Faculté de théologie. Un autre député manifesta sa crainte que l'accroissement de leurs ressources ne soit, pour les Eglises, un oreiller de paresse, car, « le plus grand péril pour les chrétiens est l'aisance ». ¹⁾

D. — LA CONTRIBUTION ECCLESIASTIQUE

Le budget établi en 1942 prévoyait des dépenses d'un montant de 855.000 francs et des recettes d'un montant approximatif de 260.000 francs. La différence devait être couverte par une contribution demandée à chaque membre de l'Eglise et calculée proportionnellement au montant de l'impôt cantonal direct.

Il échet à l'assemblée constituante de fixer le taux de cette contribution. La commission financière tint compte du fait qu'une partie des contribuables ne se rattachent à aucune Eglise ou, bien que protestants, appartiennent à des communautés dissidentes et ne voudraient pas participer aux frais de l'Eglise réformée; elle pensa aussi aux familles nombreuses et aux personnes luttant contre des difficultés financières, qui n'auraient pas les moyens de verser leur part. Pour ces diverses raisons, le chiffre de 20 % fut proposé, ²⁾ puis on adopta celui de 15 %. ³⁾ Les deux autres Eglises reconnues d'intérêt public, l'Eglise catholique romaine et l'Eglise catholique chrétienne, adoptèrent le même taux.

Une rubrique nouvelle fut ajoutée au bordereau d'impôt : « contribution ecclésiastique 15 % ». Cette contribution se paie en même temps que l'impôt cantonal. L'Etat verse intégralement aux Eglises, au fur et à mesure des rentrées, les sommes qui leur sont destinées; il remplit cette fonction gratuitement.

Certains contribuables, pourtant, préfèrent adresser leur part directement à l'administration de leur Eglise. Chaque année, l'Eglise réformée reçoit ainsi, directement, de 20.000 à 40.000 francs.

¹⁾ « Feuille d'avis de Neuchâtel », 23 mars 1954, N° 68, p. 10.

²⁾ P.V. const., IVe session, 2 juillet 1942, p. 25.

³⁾ P.V. const., Ve session, 22 octobre 1942, p. 25.

A Genève, une loi du 7 juillet 1945 autorise l'Etat à percevoir, pour les Eglises reconnues, une contribution ecclésiastique qui consiste dans une taxe personnelle fixe et dans des centimes additionnels sur les impôts cantonaux sur la fortune et sur le revenu. Les taux, fixés par les Eglises, représentent actuellement le 16 % de l'impôt sur les revenus, et le 6 % de l'impôt sur la fortune. Le droit personnel se monte à 2 francs. Le recouvrement de cette contribution ne peut faire l'objet d'aucune contrainte (al. 2 de l'article unique). L'Etat verse les fonds obtenus aux Eglises reconnues, mais prélève le 5 % du montant des rentrées pour se défrayer de ses frais. Cette contribution fournit à l'Eglise nationale protestante plus d'un million par an.

Le système bâlois est différent. La contribution ecclésiastique n'est pas facultative, elle a le rang d'impôt. Cette solution a été rendue possible par le fait que l'Eglise protestante est reconnue personne de droit public. Les membres majeurs de l'Eglise évangélique réformée de Bâle-Ville reçoivent de l'administration de l'Eglise un bordereau spécial imposant les revenus (taux proportionnel jusqu'à 100.000 francs, de 16 ‰ à partir de ce montant) et la plus-value du capital mobilier ¹⁾ (20 % de l'impôt cantonal). Celui qui veut éviter cette taxation doit renoncer expressément à la qualité de membre de l'Eglise. ²⁾ L'impôt sur la plus-value du capital mobilier rapporte annuellement environ 60.000 francs et celui sur la fortune près de deux millions et demi. ³⁾

De la contribution ecclésiastique, l'Eglise neuchâteloise espérait obtenir 600.000 francs au minimum. Elle reçut en fait 740.000 francs en 1943, 697.000 francs en 1945, 944.000 francs en 1947, 1.019.000 francs en 1949 et, en 1952, 1.317.000 francs. ⁴⁾

¹⁾ « Kapitalgewinnsteuer ».

²⁾ Article premier, al. 2, « Steuerordnung der evangelisch-reformierten Kirche des Kantons Basel-Stadt », du 29 novembre 1952.

³⁾ « Ratschlag betreffend die Revision der Steuerordnung », du 2 juin 1952, p. 19.

⁴⁾ Ces montants en chiffre rond représentent les sommes perçues par l'Etat et celles payées directement à l'administration de l'Eglise. Cf. Rapport en vue de la XIXe session du synode, du 3 juin 1953.

Les dépenses, toutes raisonnables qu'elles soient, ont également augmenté. Des 855.000 francs projetés en 1943, elles ont passé à 1.515.000 francs en 1952.

Il résulte des comptes des exercices de 1951 et 1952 que la situation financière de l'Eglise fut satisfaisante pour ces deux dernières années (le bilan de 1953 n'a pas encore été publié à l'heure où nous écrivons ces lignes). En 1951, l'administration de l'Eglise remboursa les déficits de 1949 (9.303 fr. 29) et de 1950 (73.420 francs). En 1952, elle put verser 50.000 francs au Fonds des cures, ainsi qu'au Fonds de stabilisation.

Pourtant, le produit de la contribution est en diminution par rapport à la totalité de l'impôt cantonal direct payé par les contribuables. En 1943, les 709.386 francs encaissés par l'Etat pour l'Eglise représentaient le 8,2 % de cet impôt. Mais ce taux, qui n'était même pas de 7 % pour la moyenne des dernières années, n'atteint en 1952 que le 5,79 %. Cet état de fait ¹⁾ traduit un certain désintéressement des protestants pour leur Eglise. Cette constatation est d'autant plus évidente que les membres de l'Eglise catholique semblent avoir manifesté plus de régularité dans le paiement de la contribution. En 1943, l'Etat reçut pour l'Eglise catholique la somme de 86.655 francs correspondant à 1 % du montant total de l'impôt cantonal. Restant chaque année très proche de cette proportion, la contribution en faveur de cette Eglise s'élève encore en 1952 à 219.470 francs, soit à 1 %. ²⁾

La proportion décroissante que l'on constate dans l'Eglise protestante est regrettable. L'administration de l'Eglise écrit dans ses « Notes à l'appui des comptes de l'exercice 1952 » : ³⁾

« ... notre fonds de roulement est loin d'avoir la substance

¹⁾ Certes, il n'est pas exclu que l'on ne puisse l'expliquer en partie par un facteur économique. Un membre de l'Eglise peut être disposé à verser à celle-ci par exemple 1.000 francs par an, mais trouve exagéré de lui allouer 5.000 francs. Le taux de 15 % par rapport à l'impôt cantonal peut aboutir à fixer une contribution ecclésiastique fort élevée pour certains gros contribuables, qui estiment dès lors peut-être suffisant de ne payer que la moitié ou le tiers de ce qu'ils doivent.

²⁾ Renseignements aimablement fournis par M. Ed. Guinand, conseiller d'Etat, chef du Département des finances.

³⁾ Rapport en vue de la XIXe session du synode, p. 38.

suffisante pour parer aux fluctuations du rendement de la contribution ecclésiastique facultative; l'action et l'influence de notre Eglise dépendent pour une bonne part des moyens financiers que lui procurent ses membres.

» Il importe donc que les autorités paroissiales nous aident à intensifier notre campagne d'information, c'est-à-dire à faire connaître très exactement quels sont les besoins et les charges de la Caisse centrale et à faire comprendre que le ménage de l'Eglise est l'affaire de tous et non d'un certain nombre de bonnes volontés. »

En effet, une augmentation du produit de la contribution ecclésiastique est possible, puisque seul le 63 % des contribuables protestants paie sa part (selon une enquête faite en 1949).

Notons, pour être complet, qu'en 1946, l'Eglise institua une caisse de retraite et un fonds d'invalidité, tous deux sous la forme d'une fondation. Au 31 décembre 1952, la somme du bilan de la première s'élevait à 2.329.262 francs et celle de la seconde à 155.122 francs.

SECTION II. — RESSOURCES DES PAROISSES

La caisse centrale de l'Eglise se charge des traitements des pasteurs et de l'entretien des cures. Mais, pour faire face aux frais de culte et à toutes les dépenses qu'entraîne la vie paroissiale, chaque paroisse possède un « Fonds de paroisse ». Un « Fonds des sachets » est destiné aux œuvres d'assistance et de charité. Certains de ces fonds représentent de petites fortunes. Dans d'autres paroisses, moins favorisées, il faut recourir tout particulièrement aux collectes qui, en principe, sont destinées au « Fonds des sachets ». ¹⁾ Ces fonds sont inaliénables. ²⁾ Leur gestion est soumise à l'approbation du Conseil synodal. ³⁾ C'est le « Fonds de paroisse » qui est spécialement appelé à subvenir aux « dépenses nécessitées par les besoins religieux des paroisses ». ⁴⁾ Parmi ces dépenses, on peut citer les achats

¹⁾ P.V. const. IVe session, 2 juillet 1942, p. 28.

²⁾ Art. 318 et 327, al. 2, Règl. gén.

³⁾ Art. 73, al. 2, cst. Eg. N.

⁴⁾ Art. 325, Règl. gén.

de bibles distribuées aux catéchumènes et aux nouveaux mariés, les frais de déplacement et de téléphone du pasteur, les dépenses occasionnées par des conférences ou des manifestations organisées par la paroisse ou par l'un de ses groupements, jeunesse d'Eglise, groupe d'hommes, etc., l'entretien de la salle de paroisse, etc.

Contrairement aux paroisses neuchâtelaises, celles du canton de Berne ont une autonomie financière remarquable, bien que ce soit l'Etat qui rétribue les pasteurs et soit chargé de pourvoir à leurs logements. En effet, l'impôt que paie chaque contribuable pour l'Eglise est fixé par la paroisse elle-même. Les autorités cantonales bernoises établissent un bordereau spécial pour l'impôt ecclésiastique, mais dont le taux est fixé par les paroisses suivant leur situation financière et leurs besoins. Ce taux varie entre 8,4 et 14 % du montant de l'impôt communal. Dans la plupart des cas, cet impôt est encaissé par la commune qui le restitue à la paroisse. Mais, à Bienne et à Berne, la paroisse générale a institué des bureaux qui sont, entre autres, chargés de cette perception. Cet impôt sert aux paroisses pour les allocations supplémentaires à leurs pasteurs, pour la couverture des frais d'administration, pour l'entretien des temples et autres bâtiments paroissiaux. Une part des montants perçus, en outre, est versée à la caisse centrale de l'Eglise « suivant un plan uniforme » ¹⁾

A la Béroche, il existe un conseil de paroisses qui, composé des délégués des communes de Saint-Aubin, Vaumarcus-Vernéaz et Gorgier, administre des fonds dont les revenus sont destinés à l'enseignement (école secondaire) et aux cultes (temple, cure, cimetière). Des conseils de paroisse sont prévus par le Règlement général ²⁾ ³⁾ pour le cas où un seul temple est destiné à desservir plusieurs paroisses. (Il en est ainsi pour Coffrane, Les Geneveys-sur-Coffrane et Montmollin et pour Saint-Blaise, Hauterive et Marin.)

¹⁾ Art. 23, al. 2, Décret sur les impositions paroissiales du 16 nov. 1939.

²⁾ Art. 117.

³⁾ Cf. également art. 7 ss. de l'arrêté fixant les prestations des communes en faveur des Eglises, du 19 novembre 1943.

CONCLUSION

Le statut actuel de l'Eglise réformée évangélique neuchâtoise ne représente-t-il qu'un compromis fragile entre les diverses tendances qui s'opposèrent lors de la fusion, ou peut-on lui reconnaître une valeur intrinsèque ?

Sur le plan interne, l'organisation de l'Eglise mériterait d'être améliorée sur un ou deux points. Il n'en reste pas moins vrai qu'aucun heurt grave ne s'est manifesté entre les organes de l'Eglise ou entre celle-ci et les paroisses. L'unité est réalisée, preuve du bien-fondé des solutions adoptées.

Quant à l'attitude de l'Etat ne réclamant aucun pouvoir sur une Eglise qu'il soutient, elle fait preuve d'une conception rare mais d'autant plus précieuse à notre époque.

Des dictatures récentes nous ont rappelé que les régimes politiques peuvent changer, et que l'Etat cherche parfois à « aligner » la communauté chrétienne, c'est-à-dire à la détourner de ses préoccupations religieuses pour la mettre au service d'un idéal politique, économique ou social. En Suisse même, nous avons eu naguère l'occasion d'observer que les conceptions de l'Eglise et celles de l'Etat peuvent se heurter :

Il y a quelque temps, le chef du Département des cultes du canton de Berne accusait M. Karl Barth et ses amis bernois de prononcer des sermons et de défendre une théologie dont l'esprit est contraire aux principes de la Constitution bernoise. La controverse qui s'ensuivit prouve que l'Etat pourrait être tenté de juger l'Eglise selon ses besoins à lui, oublieux du fossé qui sépare leurs domaines respectifs. ¹⁾

L'Eglise et l'Etat travaillent sur des plans différents. Il est bon que les deux institutions ne s'interpénètrent pas et évitent ainsi le risque d'entrer en conflit. Mais elles ne doivent pas non plus s'ignorer : elles perdraient, en le faisant, la conscience des besoins multiples de l'homme que seule leur collaboration peut servir.

¹⁾ « Kirche und Staat », publié par la Chancellerie d'Etat du canton de Berne, 1951.

BIBLIOGRAPHIE

I. DROIT ECCLESIASTIQUE

- Balmer Fritz.** — « Die Stellung der evangelisch-reformierten Landeskirche im Rahmen der bernischen Staatsverfassung », Berne, 1946.
- Clerc François.** — « La liberté religieuse en Suisse », Paris, 1937 (Liberté religieuse.)
- Dürrenmatt H.** — « Loi sur l'organisation des cultes du 6 mai 1945 », Berne, 1948.
- Giese Friedrich et Hosemann Johannes.** — « Die Verfassung der deutschen evangelischen Landeskirchen », Berlin, 1927.
- Lampert Ulrich.** — « Die kirchlichen Stiftungen, Anstalten und Körperschaften nach schweizerischem Recht », Zurich, 1912.
- Lampert Ulrich.** — « Kirche und Staat in der Schweiz », 3 vol., Bâle et Fribourg, 1929; Bâle et Leipzig, 1938; Fribourg et Leipzig, 1939. (Kirche.)
- Martin Alfred.** — « De la situation juridique des Eglises séparées de l'Etat d'après le Code civil suisse », dans « Revue de droit suisse », 1918.
- Méjan François.** — « Discipline de l'Eglise réformée de France », Paris, 1947.
- Rieker Karl.** — « Grundsätze reformierter Kirchenverfassung », Leipzig, 1894.
- Rohr Fritz.** — « Organisation und rechtliche Stellung der evangelisch-reformierten Kirchgemeinde des Kantons Aargau », Aarau, 1951.
- Ruck Erwin.** — « Kirchenrecht », Berlin, 1931.
- Schoch Max.** — « Evangelisches Kirchenrecht und biblische Weisung », Zurich, 1954.
- Schüler Charles.** — « Die Grundlagen des reformierten Kirchenrechtes », Bâle, 1926.
- Wagnon Henri.** — « Concordat et droit international », Gembloux, 1935.
- Wagnon Henri.** — « Nouvelles controverses en doctrines concordataires », dans « Acte du congrès de droit canonique », Paris, 1950.

II. AUTRES OUVRAGES JURIDIQUES

- Birchmeier W.** — « Handbuch des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege vom 16. Dezember 1943 », Zurich, 1945.
- Burckhardt W.** — « Kommentar der schweizerischen Bundesverfassung », 3e éd., Berne, 1931 (« Kommentar »).
- Bütikofer G.** — « Die Rechtssetzungsbefugnis der Gemeinden », Zurich, 1950.
- Cantieni Charles.** — « Die Mitgliedschaft bei den evangelisch-reformierten Kirchen, insbesondere bei den Landeskirchen der schweizerischen Kantone », Berne, 1948.
- Clerc François.** — « Cours élémentaire sur le Code pénal suisse », Lausanne, 1945.

- Duez Paul et Debeyre Guy.** — « Traité de droit administratif », Paris, 1952.
- Du Pasquier Claude.** — « Introduction à la théorie générale et à la philosophie du droit », 3e édition, Neuchâtel et Paris, 1948 (Introduction).
- Du Pasquier Claude.** — « Les lacunes de la loi et la jurisprudence du Tribunal fédéral suisse sur l'article premier C.C.S. », Bâle, 1951.
- Du Pasquier Claude.** — « Aux confins du droit public et du droit privé. La nature juridique des améliorations foncières », dans *Mélanges Georges Sauser-Hall*, Neuchâtel et Paris, 1952.
- Egger A.** — « Das Personenrecht », dans « Kommentar zum schweizerischen Zivilgesetzbuch », 2e éd., Zurich, 1930.
- Fleiner Fritz.** — « Les principes généraux du droit administratif allemand », traduit de l'allemand par Eisenmann, Paris, 1933 (Principes généraux).
- Fleiner Flitz.** — « Schweizerisches Bundesstaatsrecht », Tübingen, 1923 (Bundesstaatsrecht).
- Forsthoef Ernst.** — « Lehrbuch des Verwaltungsrechts », Munich et Berlin, 1953.
- Fritzsche Hans.** — « Wie man in der Schweiz Recht spricht », Zurich, 1948.
- Giacometti Z.** — « Schweizerisches Bundesstaatsrecht », Zurich, 1949.
- Grisel André.** — « La liberté d'opinion des fonctionnaires en droit fédéral suisse », Neuchâtel, 1937.
- Grisel André.** — « Des rapports entre le droit civil fédéral et le droit public cantonal », dans « Revue de droit suisse », 1951.
- Hafer Ernest.** — « Personenrecht. Kommentar zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch », 2e éd., Berne, 1918.
- Hafer Ernest.** — « Schweizerisches Strafrecht », Berlin, 1933.
- Hauriou Maurice.** — « Précis de droit constitutionnel », Paris, 1933.
- Liebeskind W.-A.** — « L'autonomie communale », dans « La liberté du citoyen en droit suisse », Zurich, 1948.
- de Laubadère André.** — « Traité élémentaire de droit administratif », Paris, 1953.
- Peters Hans.** — « Lehrbuch der Verwaltung », Berlin, 1949.
- Rappard William E.** — « La Constitution fédérale de la Suisse. 1848-1948 », à La Baconnière, 1948.
- Renard Georges.** — « La théorie de l'institution », Paris, 1930.
- Roguin Ernest.** — « La science juridique pure », Lausanne, 1923.
- Rossel et Mentha.** — « Manuel de droit civil suisse », 2e éd., Lausanne, 1922.
- Rosset Paul-René.** — « Les tendances du nouveau droit suisse des sociétés ». Recueil de travaux de l'Université de Neuchâtel, Neuchâtel, 1936.
- Ruck Erwin.** — « Schweizerisches Verwaltungsrecht », 3e éd., Zurich, 1951.
- Schweingruber E.** — « Commentaire du contrat de travail », traduit par Albert Laissue, Berne, 1952.
- Tuor Pierre.** — « Le Code civil suisse », traduit de l'allemand par Deschenaux Henri, Zurich, 1950.
- von Thur.** — « Partie générale du Code fédéral des obligations », traduit de l'allemand par M. de Torenté et E. Thilo, Lausanne, 1933.

- Thormann et von Overbeck.** — « Das schweizerische Strafgesetzbuch », Zurich, 1940.
- Waline Marcel.** — « Traité élémentaire de droit administratif », 6e éd., Paris, 1952.
- Wertheimer Marga.** — « Die Organisation des Vereins nach dem Schweizerischen Privatrecht », thèse, Zurich, 1928. —
- Zwahlen Henri.** — « Les sociétés commerciales avec participation de l'Etat », Lausanne, 1935.

III. HISTOIRE ET THEOLOGIE

- Barth Karl.** — « Communauté chrétienne et communauté civile », traduction de Ryser, Genève, 1947.
- Bouvier André.** — « Henri Bullinger le successeur de Zwingli », Neuchâtel et Paris, 1940.
- Chastel Etienne.** — « Histoire du christianisme depuis son origine jusqu'à nos jours », 5 volumes, Paris, 1881, 1881, 1882, 1882, 1883.
- Daulte Philippe.** — « L'idée chrétienne de l'Etat et notre tradition suisse romande », Lausanne, 1940.
- Hug H.** — « Ulrich Zwingli, 1484-1531 », Lausanne, 1931.
- de Mestral-Combremont.** — « Vinet, esquisse de sa physionomie morale et religieuse », Lausanne, 1930.
- Strohl Henry.** — « La Pensée de la Réforme », Neuchâtel et Paris, 1951.
- Vinet Alexandre.** — « Mémoire en faveur de la liberté des cultes », Lausanne, 1944.
- Vuilleumier Henri.** — « Histoire de l'Eglise réformée du Pays de Vaud sous le régime bernois », Lausanne, 1927.

IV. PUBLICATIONS RELATIVES AUX EGLISES PROTESTANTES NEUCHATELOISES

a) Brochures et ouvrages

- André Ernest.** — « L'Eglise nationale en 1941 », Le Locle, 1941.
- Bauer Ed.** — « Destins de Neuchâtel », Lausanne, 1930.
- Berthoud Edmond.** — « Des rapports de droit entre l'Eglise et l'Etat dans le canton de Neuchâtel de la Réformation à nos jours », Neuchâtel, 1895.
- Bovet Pierre.** — « La question d'Eglise à Neuchâtel », dans « Revue de théologie et de philosophie », Lausanne, 1919.
- Du Pasquier Claude.** — « Réflexions d'un laïque », Neuchâtel, 1941.
- Du Pasquier Marc.** — « L'Eglise réformée », dans le fascicule « Vie religieuse » de la collection publiée à l'occasion du centenaire de la République, Neuchâtel, 1948 (L'Eglise réformée).

- Du Pasquier Marc.** — « L'Union des Eglises neuchâteloises », Neuchâtel, 1941.
- Godet Philippe.** — « Que faut-il penser du projet de fusion des Eglises ? », Neuchâtel, 1921.
- Mentha F.-H.** — « La noblesse de l'Etat », conférence contre la séparation de l'Eglise et de l'Etat, Neuchâtel, 1907.
- Monvert Charles.** — « Histoire de la fondation de l'Eglise évangélique neuchâteloise indépendante de l'Etat », Neuchâtel, 1898.
- Neeser Maurice, Lombard Emile, Bauer Eddy, Burger Jean-Daniel.** — « Jean-Frédéric Osterwald, 1663-1747 », Neuchâtel, 1948.
- Piaget Arthur.** — « Des origines à 1948 », dans le fascicule « Vie religieuse » de la collection publiée à l'occasion du centenaire de la République, Neuchâtel, 1948.
- Sans noms d'auteurs.** — « Est-ce possible ? », La Chaux-de-Fonds, 1918.

b) Publications officielles et rapports divers

- Bulletin du synode de l'Eglise évangélique neuchâteloise indépendante de l'Etat (Bul. syn. ind.).
- Constitution de l'Eglise réformée évangélique du canton de Neuchâtel du 21 octobre 1942 (cst. Eg. N.).
- Deuxième rapport de la commission chargée de l'examen de deux projets de décrets concernant la revision des articles 71 et 73 de la Constitution, du 8 novembre 1940.
- Procès-verbaux manuscrits de la Société des pasteurs nationaux du canton de Neuchâtel, de 1896 à 1943.
- Procès-verbaux des sessions de l'Assemblée constituante (P.V. const.).
- Rapport présenté au Synode de l'Eglise nationale au nom de la commission de revision de la loi ecclésiastique, le 13 juin 1918, par Albert Lequin.
- Rapport sur la consultation des paroisses concernant la revision de la loi ecclésiastique, 13 février 1919, par Albert Lequin.
- Rapport présenté au Synode de l'Eglise nationale sur le résultat des travaux de la commission des XVIII, le 29 mars 1921, par Albert Lequin.
- Rapport de la commission des XVIII au Bureau du synode de l'Eglise nationale et à la commission synodale de l'Eglise indépendante, Neuchâtel, 1921.
- Rapport du synode national sur sa gestion pendant les années 1931-33, Neuchâtel, 1933.
- Rapport final présenté aux synodes de l'Eglise nationale et de l'Eglise indépendante par la commission des XIV sur la reconstitution d'une Eglise réformée neuchâteloise, Neuchâtel, 1935 (Rapport I).
- Rapport de la commission des XIV sur les vœux exprimés par les synodes en novembre et décembre 1935, Neuchâtel, 1936 (Rapport II).
- Rapport de la commission des XIV sur les vœux des paroisses et textes définitifs, Neuchâtel, 1936 (Rapport III).

- Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui de deux projets de décrets concernant la revision des articles 71 et 73 de la Constitution, du 21 juin 1937.
- Rapport de la commission chargée de l'examen de deux projets de décrets concernant la revision des articles 71 et 73 de la Constitution, du 28 avril 1939.
- Règlement général de l'Eglise réformée évangélique du canton de Neuchâtel, du 21 décembre 1942, et ses modifications jusqu'au 18 avril 1951 (Règl. gén.).

Les autres ouvrages consultés sont indiqués en note
au cours de la présente étude.

TABLE DES MATIERES

Introduction	9
TITRE I. — ELABORATION DU STATUT DE L'EGLISE REFORMEE EVANGELIQUE DU CANTON DE NEUCHÂTEL . .	13
Chapitre premier. — Evénements relatifs à l'Eglise neuchâteloise jusqu'en 1932	13
Section 1. - Loi ecclésiastique de 1873 et fondation de l'Eglise indépendante	14
Section 2. - Initiative constitutionnelle de 1907, en vue d'une séparation de l'Eglise et de l'Etat	17
Section 3. - Nouveaux projets de revision de la loi ecclésiastique et premiers efforts en vue d'une fusion entre 1913 et 1919	18
a) Nouveaux projets de revision de la loi ecclésiastique	18
b) Rencontre de La Sauge	19
c) Rencontre du 11 avril 1919	20
Section 4. - Commission des XVIII	22
a) Ses travaux	22
b) Réaction de l'Eglise indépendante	23
Section 5. - Après l'échec du projet de fusion	26
Chapitre II. — La fusion	27
Section 1. - Commission des VI (1932-34)	27
Section 2. - Les parties en cause et les deux tendances	30
1. Les parties en cause	30
2. Les deux tendances	31
Section 3. - Commission des XIV (1934-36)	33
a) Préliminaires	33
b) Situation	35
c) La Commission des XIV	36
Section 4. - L'attitude de l'Etat	38
a) Opposition et nouveau projet du Grand Conseil	38
b) La votation populaire des 5 et 6 juillet 1941	41
Section 5. - La Constituante (1941-43)	42
TITRE II. — L'EGLISE NEUCHATELOISE A LA LIMITE DU DROIT PRIVE ET DU DROIT PUBLIC	44
Chapitre premier. — Le statut « sui generis » de l'Eglise neuchâteloise	44
Section I. - Les rapports entre l'Eglise et l'Etat.	44
1. La situation faite aux Eglises dans la Constitution fédérale	44

2. Les articles 71 et 73 de la Constitution cantonale neuchâtoise	45
3. Le concordat conclu entre l'Etat et l'Eglise réformée évangélique	47
a) Contenu du concordat	47
b) Nature juridique du concordat	51
Section II. - Nature juridique de l'Eglise neuchâtoise	54
1. L'Eglise neuchâtoise est-elle soumise à une autorisation au sens de l'article 72 de la Constitution neuchâtoise ?	54
2. L'Eglise neuchâtoise et les modes de gestion d'un service public	56
a) Les modes de gestion d'un service public	56
b) L'Eglise neuchâtoise est-elle un service public ?	58
1. Le problème	58
2. L'Eglise neuchâtoise n'est pas un service public	59
3. Les établissements d'utilité publique et les établissements d'intérêt public	60
a) Définitions de ce deux institutions en droit administratif moderne	60
b) L'Eglise neuchâtoise est un établissement d'utilité publique « sui generis »	61
4. L'Eglise neuchâtoise est-elle une Eglise nationale ou une Eglise indépendante ?	66
Section III. - La soumission de l'Eglise neuchâtoise au droit public et au droit privé	68
1. La distinction entre le droit public et le droit privé dans le système juridique suisse	68
2. L'article 59, al. 1., C.C. et l'Eglise neuchâtoise	70
a) Origine de l'article 59, al. 1, C.C.	70
b) Portée de l'article 59, al. 1, C.C.	71
c) L'application de l'article 59, al. 1, à l'Eglise neuchâtoise	76
Chapitre II. — Le droit applicable et la juridiction compétente en cas de conflits auxquels l'Eglise est partie	79
Section I. - Des contestations relevant du droit public	79
a) Autorités cantonales compétentes	79
b) Litiges entre une commune et une paroisse	81
c) Possibilités de recours au Tribunal fédéral	83
Section II. - Des contestations relevant du droit civil	85
Section III. - Des contestations en matière de poursuites pour dettes et de faillite	87

TITRE III. — L'ORGANISATION INTERNE DE L'EGLISE NEUCHÂTELOISE 91

Chapitre premier. — Le statut d'association de l'Eglise neuchâteloise 92

Section I. - Les membres de l'Eglise 92

A. Attribution de la qualité de membre 92

1. Généralités 92

2. L'attribution de la qualité de membre dans quelques Eglises de la Suisse romande et de l'étranger 93

3. Dans le canton de Neuchâtel 94

B. Droits des membres de l'Eglise 95

1. Généralités 95

2. Le droit de vote 96

10 En Suisse romande, en France et en Allemagne 96

20 Dans le canton de Neuchâtel 98

a) Dans l'Eglise indépendante 98

b) Dans l'Eglise nationale 98

c) Dans l'Eglise neuchâteloise 98

1. La présence dans l'Eglise de membres électeurs et de membres non électeurs dans le cadre du Code civil 100

2. L'application du principe de la distinction entre membres et membres électeurs 101

C. Questions spéciales 104

1. Vote par délégation et vote par écrit 104

2. Vote des mineurs 106

D. Devoirs des membres 106

1. Absence d'obligation juridique parfaite 106

2. Quel organe de l'Eglise pourrait-il rendre obligatoire la contribution ecclésiastique? 109

3. Mesures disciplinaires que l'Eglise pourrait prendre dans le cas où la contribution ecclésiastique deviendrait obligatoire 110

4. De l'exclusion 112

Section II. - Les organes de l'Eglise 113

A. L'assemblée générale 113

B. Le Synode 114

C. Le Conseil synodal 115

D. Les Commissions permanentes 116

Chapitre II. — Les paroisses, les pasteurs et les professeurs. 117

Section I. - Les paroisses. 117

A. Les organes de la paroisse 117

B. Situation des femmes dans la paroisse 118

Section II. - Les pasteurs	119
A. Pasteurs titulaires	120
1. Généralités	120
2. Contrat liant les pasteurs à l'Eglise	121
B. Les divers ministères	123
C. Les pasteurs sont-ils des fonctionnaires ?	124
D. Les pasteurs et les « autorités » du Code pénal	125
Section III. - Les professeurs	126
Chapitre III. — L'organisation financière de l'Eglise	130
Section I. - Ressources de l'Eglise	130
A. Les biens ecclésiastiques	130
B. Les fonds spéciaux du clergé	131
C. Le subside de l'Etat	132
D. La contribution ecclésiastique	134
Section II. - Ressources des paroisses	137
Conclusion	139
Bibliographie	140

IMPRIMÉ EN SUISSE